le Budget 1992

Documents budgétaires

déposés à la Chambre des communes par
l'honorable Don Mazankowski
Ministre des Finances

Le 25 février 1992

Ministère des Finances Canada | Department of Finance Canada

92-03307/

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1: LES POLITIQUES D'ENCADREMENT 1

Introduction 1

L'évolution internationale 2

L'évolution au Canada jusqu'en 1984 4
Le respect des principes fondamentaux jusqu'au début des années 70 4
L'abandon des éléments fondamentaux à la fin des années 70 et au début des années 80 7

L'orientation de la politique publique depuis 1984 16
Le rétablissement de l'équilibre macroéconomique 17
Réorienter les politiques d'encadrement 23

Le Canada dans les années 90 25
La situation économique actuelle 25
Le défi de la productivité 26
Les défis à relever par le secteur privé 27
Les défis à relever par les pouvoirs publics 28

CHAPITRE 2: PERFORMANCE ET PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DU CANADA .. 31

Évolution économique en 1991 31

Perspectives économiques à court terme, 1992 et 1993 42
Perspectives aux États-Unis et dans les principaux pays d'outre-mer 42
Perspectives économiques à court terme au Canada 44
Comparaison avec d'autres prévisions 53

Perspectives économiques à moyen terme du Canada, 1994-1997 55

Annexe – Comparaison économique – Canada et États-Unis 61

CHAPITRE 3: LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU CANADA 71

Aperçu 71
Le défi à relever 71
La récession de 1990-1991 71
Mesures prises récemment afin de stimuler l'économie 71
Mesures proposées dans le budget afin de rétablir la confiance et la compétitivité 72
Perspectives financières 75

Bilan financier: 1984-85 à 1989-90 76

Un cadre financier soumis à des tensions: la récession en 1990 ET 1991 78

Résultats des restrictions de dépenses depuis 1984 82

Le défi du budget de 1992 84

Élargissement du plan de contrôle des dépenses 85
Détails du Plan de contrôle des dépenses 86

Mesures visant à renforcer la performance de l'économie 95
Assurer la santé fondamentale de l'économie 95
Stimulation de la reprise économique 96
Mesures renforçant la compétitivité 97

Mesures répondant aux besoins des familles et des handicapés 98

Mesures visant à améliorer la prestation des services fédéraux 101

Le plan de dépenses jusqu'en 1993-94 105

Loi sur le contrôle des dépenses 110

Les perspectives de recettes jusqu'en 1993-94 111

Compte de service et de réduction de la dette 113

Les perspectives financières: 1992-93 à 1996-97 114
Rapprochement avec le budget de février 1991 117
Facteurs influant sur les besoins financiers 119
Besoins financiers et pouvoir d'emprunt 120

Annexe – Chapitre 3: Comparaison budgétaire Canada–États-Unis 122

CHAPITRE 4: RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES 135

A. Rationalisation de l'appareil de l'État 135
Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales 135
Commission de la réforme du droit 135
La Société d'expansion du Cap-Breton 135
La Corporation commerciale canadienne 136
Protection civile Canada 136
Développement international 136
Office d'établissement agricole des anciens combattants 136
Commission d'appel des brevets, Commission des oppositions des marques de commerce et Commission du droit d'auteur 137
Comité externe d'examen et Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC) 137
Agence de surveillance du secteur pétrolier 137
Commissaire à la protection de la vie privée et Commissaire à l'information 137
Office des produits agricoles 138
Commission de révision des marchés publics 138
Le Conseil des sciences du Canada 138
Secrétariat de l'étude démographique 138

Canadian National (West Indies) Steamships Ltd. 138
Conseil économique du Canada 138
Bureau de recherches sur les traitements 139
Conseil des Arts du Canada, Conseil de recherches en sciences humaines et Programmes culturels internationaux 139
Fondation canadienne des relations raciales 139
Institut des langues du patrimoine multiculturel canadien 140
Commission des sentences et des libérations conditionnelles 140
Société coopérative de l'énergie/CO-ENERCO 140
Administration des services de dosimétrie 140
Société de développement du Cap-Breton (DEVCO), Monnaie royale canadienne et Centre d'essai des véhicules automobiles de Blainville 140
Groupe de travail et comité consultatifs de l'aviation internationale 141
Comité consultatif national sur l'éducation en matière de développement 141
Conseil consultatif canadien sur l'environnement 141
Conseil consultatif d'Emploi et Immigration Canada 141
Comité consultatif sur les membres du Tribunal de la concurrence 141
Comité consultatif sur la Francophonie 141
Comité consultatif sur Le Musée de la Nouvelle-France 141
Comités consultatifs du Centre de recherches sur les communications (CRC) (trois comités existants à regrouper en un seul) 141
Comité consultatif du Musée des sciences et de la technologie de Montréal 142
Comité consultatif sur Le Musée des arts du spectacle vivant (de la scène) 142
Conseil consultatif du transport maritime-recherche-développement 142

B. Mesures touchant l'impôt des particuliers 142

Des impôts moins élevés pour les Canadiens 142

Réduction de la surtaxe 143

Un régime amélioré de prestations pour enfants 144

Hausse de la déduction pour frais de garde d'enfants 145

Effet combiné de la réduction de la surtaxe, de la nouvelle prestation pour enfants et de la hausse de la déduction pour frais de garde d'enfants 146

Régime fiscal des conjoints de fait 148

Aide fiscale à l'éducation 149

Mesures fiscales en faveur des Canadiens handicapés 149
Nouvelles dépenses admissibles au crédit d'impôt pour frais médicaux 150
Initiatives en matière d'accès et d'emploi 150
Le crédit pour études et les Canadiens handicapés 151
Prestations pour invalidité du RPC/RRQ et REER 151

Régime d'accession à la propriété 151
Fonctionnement du régime 152

Prolongation de la période de paiement des FERR 152

Délai de l'augmentation des plafonds de pension et de REER 154

Période de traitement sans intérêt 155

C. La compétitivité et le régime fiscal 156
Contexte 156

Fabrication et transformation 159

Taux d'amortissement 160

Réduction du taux d'imposition des bénéfices de fabrication et de transformation 161

Réduction de la retenue fiscale sur les dividendes directs 161
Incidence des changements 163

Recherche scientifique et développement expérimental (RS-DE) 164
Domaines d'amélioration 165

Ciblage de l'exonération des gains en capital en faveur des investissements productifs 166

Fonds de capital de risque de travailleurs 168

Mesures d'aide au financement des petites entreprises 169
Programme de financement pour la petite entreprise 170
Loi sur les prêts aux petites entreprises 171

Les autres mesures possibles 172

D. Autres mesures fiscales

Compagnies d'assurance-vie 173
Contexte 173
Mesures proposées 174

Modification fiscale touchant l'éthanol et le méthanol utilisés comme carburants 175

AVIS DE MOTION DES VOIES ET MOYENS VISANT À MODIFIER LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU 177

AVIS DE MOTION DES VOIES ET MOYENS VISANT À MODIFIER LA LOI SUR LA TAXE D'ACCISE 181

CHAPITRE 1: LES POLITIQUES D'ENCADREMENT

INTRODUCTION

C'est lorsqu'il a suivi de saines politiques économiques à moyen terme que le Canada a enregistré les meilleures performances sur le plan économique. C'est lorsqu'il a perdu de vue ces objectifs à moyen terme, pour recourir à des palliatifs à court terme, qu'il a obtenu les pires résultats.

Les Canadiens jouissent d'un niveau et d'une qualité de vie parmi les plus élevés qu'on puisse trouver au monde. Pendant la majeure partie de l'après-guerre, l'économie canadienne s'est comportée de façon remarquable. Une forte expansion, soutenue par une vive progression de la productivité et un cadre macroéconomique stable, s'est traduite par un accroissement de la richesse et de la prospérité. Les Canadiens ont tiré partie de cette richesse pour créer une société unique en son genre, dans laquelle les citoyens bénéficient d'un accès inégalé aux possibilités économiques, de même que d'un accès universel aux soins de santé, à l'éducation et à des formes multiples de sécurité du revenu.

Au cours de la décennie 70 et du début des années 80, le Canada et les autres pays industrialisés ont toutefois subi plusieurs revers économiques, notamment deux bouleversement des prix du pétrole et un ralentissement général de la productivité. Les décideurs publics, en réaction, ont commencé à se préoccuper davantage d'objectifs à court terme. L'économie a commencé à traverser des cycles d'expansion et de ralentissement de la croissance et de l'inflation. La stagflation – la coexistence apparente d'une forte inflation et d'un chômage élevé – est devenue un important sujet de préoccupation. L'amélioration des revenus réels s'est ralentie et la performance économique du Canada est devenue moins que satisfaisante. Les Canadiens ont commencé à craindre que nous ne détruisions les bases sur lesquelles reposaient notre prospérité et notre société: une économie forte. Les Canadiens ont commencé à se demander comment le Canada pourrait obtenir de meilleurs résultats.

La réponse réside pour une bonne part dans l'expérience des autres pays et dans notre propre bilan économique. Ailleurs dans le monde, différents pays ont essayé des politiques diverses. Ceux qui ont favorisé l'ajustement et l'adaptation tout en maintenant un cadre macroéconomique stable – ce qui a en fait été le cas au Canada jusqu'au début des années 70 – ont bien réussi. Ceux qui, en revanche, ont essayé d'échapper aux nouvelles réalités économiques, ont créé des problèmes qui devaient, par la suite, faire payer un lourd tribut à l'économie.

Les leçons à tirer de l'expérience internationale et canadienne sont simples. Une économie stable, en forte croissance, une économie qui permet de financer les régimes sociaux clés pour un pays, nécessite un retour à un grand nombre des politiques suivies avant les années 70, sous réserve cependant de modifications, en fonction des possibilités et des contraintes qui découlent de l'internationalisation actuelle de l'économie. Cela signifie de nos jours:

- la persévérance dans la réduction du déficit budgétaire et de la dette publique;
- une politique tenace de maintien de l'inflation à un niveau peu élevé et stable;
- la promotion d'une ouverture commerciale encore plus grande;
- le recours au secteur privé et aux forces du marché pour accroître la productivité et créer de nouvelles richesses; et

- la reconnaissance du fait que l'intervention de l'État dans l'économie doit dépendre de la disposition des citoyens canadiens à payer les services publics, ainsi que de la nécessité de garder une économie concurrentielle.

Ce chapitre décrit les principales leçons qui peuvent être tirées, tant au niveau international qu'au Canada, de l'évolution observée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il décrit la façon dont ces enseignements sont à l'origine des importantes modifications apportées à la politique canadienne au milieu des années 80. Ce chapitre se termine par un exposé des progrès réalisés par l'économie vers les nouveaux objectifs et les autres améliorations qui sont notamment nécessaires.

L'ÉVOLUTION INTERNATIONALE

Face aux défis économiques sans précédent des années 70, certains pays ont adopté en réaction des politiques favorisant l'ajustement et l'adaptation au changement, tout en contrôlant leur déficit budgétaire et en s'opposant aux tensions inflationnistes. Nombre de ces pays ont payé le coût de cette politique à court terme, mais ils en sont sortis, au cours des années 80, avec une économie dynamique, caractérisée par une forte progression de la productivité et des revenus réels. L'Allemagne et le Japon sont deux exemples de pays qui, au cours des années 80, ont réussi à mater l'inflation et le chômage, tout en éliminant leurs déficits budgétaire et commercial.

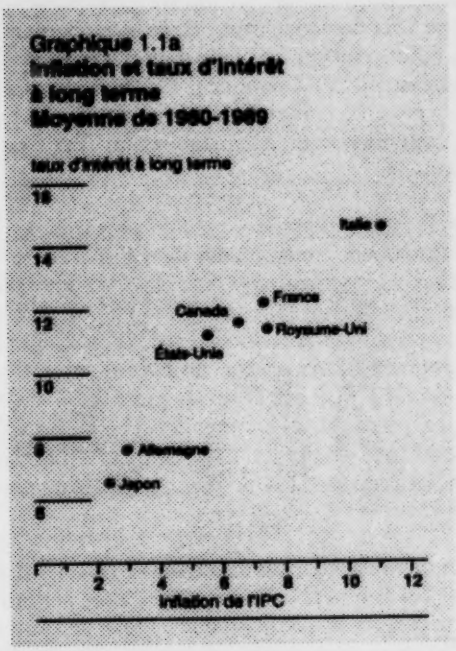
Beaucoup d'autres pays ont repoussé à plus tard l'adaptation nécessaire, ont accru les interventions étatiques dans l'économie afin d'essayer de régler les problèmes, ont laissé le déficit budgétaire et la dette publique s'accroître sensiblement et ont permis à l'inflation de s'intensifier et de devenir profondément ancrée. Dans presque tous les cas, la remise à plus tard des ajustements a produit une détérioration de la performance économique.

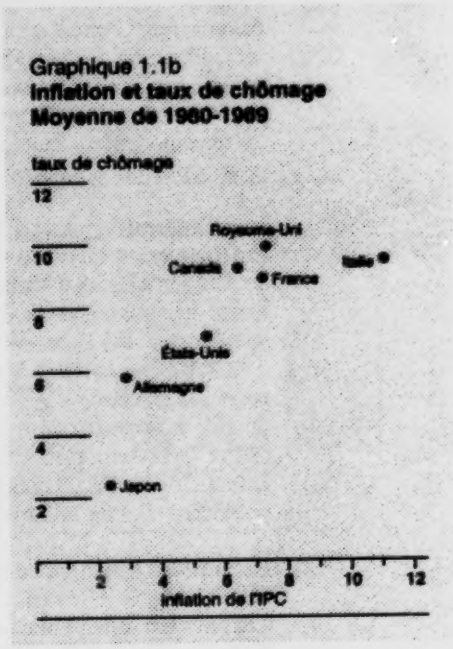
Au début des années 80, plus d'un pays a changé de cap en réduisant les interventions étatiques, en éliminant son déficit budgétaire, en prenant des mesures afin de réduire l'inflation et en abaissant les barrières internationales au commerce. Par ailleurs, les pays européens ont entrepris avec dynamisme de réduire les obstacles internes au commerce et à la mobilité.

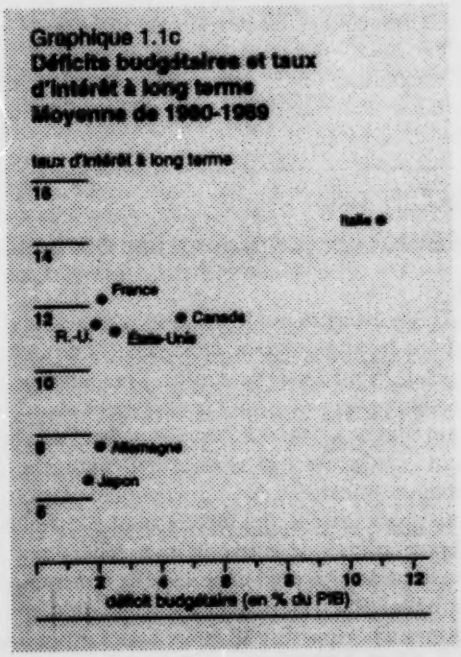
La France, par exemple, a changé de cap après une flambée d'inflation, qui était montée à 13.6 pour cent en 1980, une forte hausse du déficit budgétaire, une perte de confiance dans la politique économique, une spéculation contre le franc et une forte détérioration de sa balance commerciale. Maintenant, grâce à ses nouvelles politiques, la France est le pays qui, parmi les grandes économies européennes, devrait avoir le déficit budgétaire le moins élevé, avec une inflation et des taux d'intérêt voisins de ceux observés en Allemagne. Cela a jeté les bases d'une économie beaucoup plus compétitive en France, alors que l'Europe se dirige à grands pas vers une intégration économique et monétaire complète.

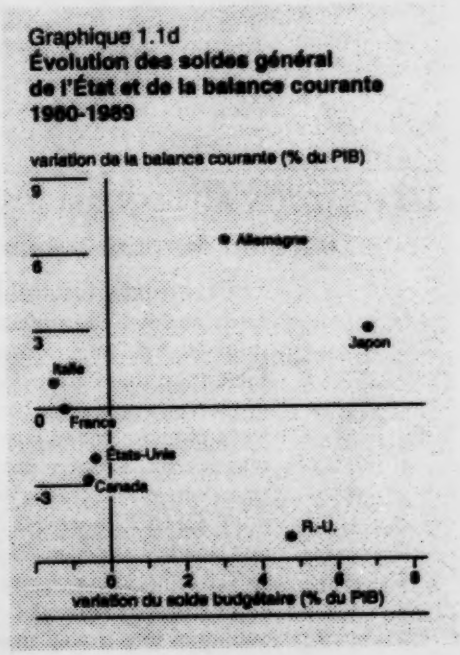
Le Royaume-Uni, par ailleurs, offre un exemple d'économie qui a réduit l'inflation et accru la productivité au début des années 80. Cependant, alors que l'économie connaissait une forte expansion à la fin des années 80, on a laissé la masse monétaire augmenter trop vite. L'inflation a enregistré une forte accélération, passant de 3.4 pour cent en 1986 à 9.5 pour cent en 1990, entraînant les taux d'intérêt à sa suite. Les autorités ont dû resserrer la politique monétaire, entraînant l'économie britannique dans une profonde récession. L'emploi a diminué de 3.6 pour cent en 1991 et le taux de chômage a grimpé de 2.2 points, pour atteindre 8.0 pour cent en moyenne et un niveau encore plus élevé à la fin de l'année. Pourtant, le Royaume-Uni n'a pas encore entièrement maîtrisé son problème inflationniste, les prix à la consommation ayant augmenté de 5.9 pour cent l'an dernier.

Graphique 1.1
Performance des économies du G-7 au cours des années 80









Source : Perspectives économiques de l'OCDE.

L'exemple du Royaume-Uni démontre la nécessité d'être constamment sur ses gardes face aux tensions inflationnistes. L'Allemagne et le Japon ont une inflation peu élevée parce qu'ils réagissent sans tarder lorsque leurs bons résultats en matière d'inflation sont menacés. Au cours des trois dernières années, par exemple, la réunification des deux Allemagnes a contribué à une forte demande dans l'économie allemande, d'où une intensification des tensions inflationnistes. Les taux d'intérêt ont fortement augmenté en Allemagne, le taux Lombard passant de 5.5 pour cent à la fin de 1988 à 9.75 pour cent à l'heure actuelle, tandis que le taux d'escompte faisait plus que doubler. Vers la fin de 1992, les tensions inflationnistes s'atténueront en Allemagne et les taux d'intérêt commenceront à redescendre.

La première des nombreuses leçons importantes que l'on peut tirer de ces diverses expériences est qu'une inflation rapide conduit à des taux d'intérêt élevés (graphique 1.1a). La deuxième est que l'inflation ne contribue pas à la croissance et ne permet pas de réduire le chômage de façon durable. C'est en fait l'inverse qui semble se produire (graphique 1.1b). Le troisième enseignement est que les déficits budgétaires élevés n'exercent pas un effet de stimulation permanente sur la croissance. Ils entraînent des pressions à la hausse de l'inflation et des taux d'intérêt (graphique 1.1c) et risquent de drainer l'épargne intérieure, ce qui entraîne soit une réduction de l'investissement, soit un recours accru aux capitaux étrangers (graphique 1.1d). La quatrième leçon à retenir est que le secteur privé et un commerce libre sont les meilleurs moteurs d'une croissance de la productivité et du niveau de vie.

Les années 70 et 80 ont clairement montré que les économies où l'inflation ainsi que le déficit budgétaire étaient les plus faibles obtenaient la meilleure performance économique. Ces pays ont affiché une forte progression de la productivité et de l'emploi. Les observations faites dans les divers pays montrent que ceux qui se sont orientés vers une libéralisation des relations commerciales – les pays d'Amérique du Nord, d'Europe de l'Ouest et de la ceinture du Pacifique – ont prospéré, tandis que ceux qui tournaient le dos au commerce extérieur – le Mexique et l'Inde – stagnaient. Nombre des pays qui se sont détournés du commerce extérieur cherchent maintenant à accroître leurs échanges avec l'étranger; le Mexique en est un exemple.

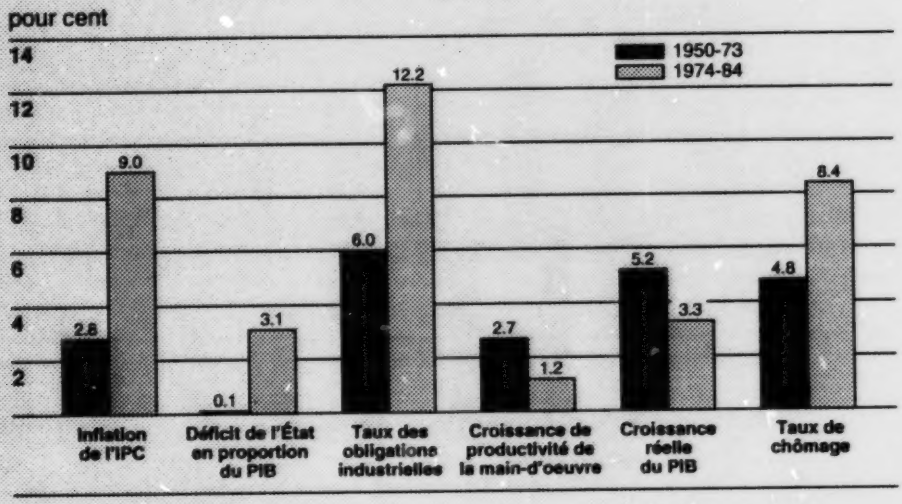
L'ÉVOLUTION AU CANADA JUSQU'EN 1984

Le respect des principes fondamentaux jusqu'au début des années 70

Un contexte favorable

Jusqu'au début des années 70, les autorités publiques ont toujours suivi au Canada certains principes fondamentaux qui ont créé un contexte favorable à la croissance (graphique 1.2). Elles ont d'abord limité le rôle de l'État dans l'économie. Les gouvernements fournissaient des services publics de base, instauraient un système efficace et abordable de soins de santé et mettaient en place un filet de sécurité à l'intention des Canadiens les plus nécessiteux. Ils investissaient dans les ressources essentielles comme l'éducation, les transports et les réseaux de communications, souvent en collaboration avec le secteur privé. Ces politiques, qui étaient abordables, ont directement contribué à l'enrichissement du Canada. Les dépenses de programmes du gouvernement fédéral ont été maintenues, de 1950 à 1973, à un niveau constant de 14.6 pour cent du PIB en moyenne; les dépenses du secteur provincial-local-hospitalier (PLH) n'ont augmenté que modérément. Les dépenses publiques totales au Canada en proportion du PIB étaient conformes à la moyenne des pays industrialisés du Groupe des Sept (G-7).

Graphique 1.2
Performance de l'économie canadienne 1950-73 et 1974-84



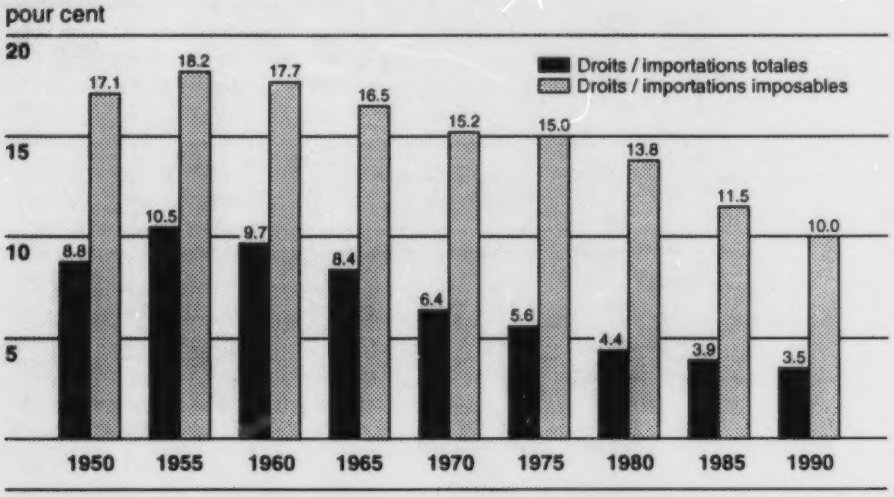
Sources : Statistique Canada et Banque du Canada.

Le deuxième principe fondamental suivi au cours de cette période consistait pour l'État à payer ses factures au fur et à mesure. Cela permettait d'éviter l'apparition de problèmes structurels. Du début des années 50 au début de la décennie 70, tous les gouvernements ont maintenu l'intégrité des finances du Canada. Ils ont généralement gardé les dépenses de programmes en deçà des recettes, de sorte que leur solde de fonctionnement – c'est-à-dire le solde avant frais d'intérêt – était habituellement excédentaire. Leur excédent de fonctionnement, combiné aux effets d'une inflation peu rapide sur les frais d'intérêt, a permis aux pouvoirs publics, considérés collectivement, de n'enregistrer à peu près aucun déficit au Canada, en proportion du PIB, entre 1950 et 1973 en moyenne. Au niveau fédéral, la dette nationale en proportion du PIB a été réduite de près des deux tiers entre la fin des années 50 et l'exercice 1974-75.

Le troisième grand principe suivi au cours des années de forte croissance économique au Canada a consisté à garder l'inflation à un bas niveau, conforme au taux d'inflation enregistré chez nos principaux partenaires commerciaux. Une inflation réduite diminuait les incertitudes, maintenant ainsi le coût réel du capital et les taux d'intérêt à un niveau peu élevé; cela encourageait des investissements vigoureux et contribuait à la bonne santé des finances publiques. Cela fournissait également un cadre stable dans lequel les entreprises et les ménages pouvaient planifier à long terme, ce qui a favorisé une longue période de vigoureuse croissance de la production, de la productivité et des revenus réels.

Le quatrième grand principe a consisté à ouvrir progressivement l'économie canadienne au commerce extérieur. Le Pacte de l'automobile conclu avec les États-Unis et les réductions tarifaires du Kennedy Round de l'Accord général sur le tarif et le commerce (GATT) ont pris la suite de la politique canadienne d'abaissement des droits de douane et des autres barrières commerciales (graphique 1.3). La plus grande ouverture du commerce extérieur a permis aux consommateurs d'avoir un choix plus vaste, tout en permettant aux

Graphique 1.3
Droits canadiens perçus, en pourcentage des importations 1950 à 1990



Source : Statistique Canada.

entreprises d'obtenir d'importantes améliorations de leur productivité grâce à la spécialisation et à la rationalisation. Un commerce plus ouvert a également aidé un grand nombre des pays du monde à sortir des décombres de la Seconde Guerre mondiale et à commencer à rattraper le niveau de vie et le niveau de productivité observés en Amérique du Nord.

Les dividendes – Une économie saine . . .

L'économie canadienne a prospéré du début des années 50 au début de la décennie 1970. La croissance du PIB réel s'est établie à 5.2 pour cent en moyenne par année. La production par travailleur a progressé de 2.7 pour cent par année, soutenant une vive augmentation des salaires réels. Le travailleur moyen pouvait s'attendre à voir le revenu réel doubler à peu près en l'espace d'une génération. Le taux de chômage se situait en moyenne à 4.8 pour cent, démontrant qu'une faible inflation était compatible avec un chômage peu élevé. De 1950 à 1973, le taux des obligations industrielles Scotia-McLeod a été de 6.0 pour cent en moyenne, tandis que le taux d'intérêt réel était à peu près la moitié de ce chiffre. Le maintien d'une faible inflation permettait de conserver les taux d'intérêt à un niveau peu élevé.

Ces résultats étaient d'autant plus remarquables qu'ils ont été obtenus au cours d'une période de modification structurelle considérable, résultant de l'apparition de nouvelles possibilités commerciales, de nouveaux investissements dans l'infrastructure des transports, par exemple la Voie maritime du Saint-Laurent et le réseau routier transcanadien, une vive augmentation de la population active et d'importants gains de productivité. L'une des transformations les plus remarquables a été la diminution de l'emploi dans le secteur agricole, passé de 18.5 pour cent de l'emploi total en 1951 à seulement 6.4 pour cent en 1971 grâce à une progression exceptionnellement rapide de la

productivité agricole. Pourtant, tandis que les entreprises et les travailleurs devaient s'adapter à une rapide évolution technique, sociale, organisationnelle et économique, une forte croissance leur a fourni les nouvelles possibilités dont ils avaient besoin.

. . . avec un filet de sécurité sociale amélioré

Une forte croissance économique et l'équilibre budgétaire ont permis de réduire progressivement la dette fédérale, qui est tombée à 17.8 pour cent du PIB en 1974-75. Ce niveau représentait moins du tiers du ratio de 56.2 pour cent enregistré en 1951-52. Une bonne partie de la dette a été contractée pour financer les investissements publics en capital fixe. Les frais de la dette publique absorbaient moins de 12 cents sur chaque dollar de recettes fédérales.

Les gouvernements disposaient de la marge de manoeuvre financière nécessaire pour faire face aux besoins et aux défis nouveaux. Ils ont mis en place de nouveaux programmes sociaux à l'échelle nationale, par exemple le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ), l'assurance-maladie et un système plus complet d'assurance-chômage, que l'économie était en mesure de soutenir. L'existence de ce filet de sécurité sociale essentiel appliqué à l'échelle nationale a facilité la mobilité géographique et l'adaptation aux défis posés par cette période. Ces programmes sont devenus un élément essentiel de ce qui définit la société et la citoyenneté canadiennes.

. . . et la capacité de réagir aux nouveaux besoins

En raison de son ouverture et de l'importance du secteur des ressources naturelles, l'économie canadienne a toujours été sensible aux chocs extérieurs. Pendant les années 50 et 60, l'économie a traversé un certain nombre de ralentissements et de récessions cycliques. En moyenne, les baisses d'activité ont duré trois trimestres, le PIB diminuant de 1.3 pour cent. Le taux de chômage augmentait en moyenne de 2.7 points. Comme les gouvernements avaient une bonne situation financière et que l'inflation était peu élevée, ils étaient mieux en mesure de réagir à ces ralentissements cycliques. En moyenne, le solde global du secteur public s'aggravait de 2.6 pour cent du PIB, par le jeu des stabilisateurs automatiques et, dans certains cas, d'initiatives discrétionnaires.

Au cours de la phase de reprise, tout le terrain perdu était habituellement rattrapé en deux trimestres. À mesure que la reprise se confirmait, les gouvernements revenaient à l'équilibre budgétaire. De cette façon, les déficits n'étaient jamais structurels, donnant au gouvernement la capacité de réagir rapidement et efficacement aux problèmes cycliques futurs.

L'abandon des éléments fondamentaux à la fin des années 70 et au début des années 80

Les modifications de la politique publique

Les années 70 ont été marquées par un ralentissement de la productivité au Canada et dans les autres grands pays industrialisés. Le Canada et le reste du monde industrialisé ont également subi deux chocs pétroliers. L'intensification du commerce et de l'interdépendance au niveau international représentait des défis nouveaux et difficiles à relever, avec l'apparition de nouveaux concurrents. Parmi ces derniers figuraient les pays d'Europe et le Japon, qui s'étaient redressés après la Seconde Guerre mondiale, ainsi que les nouvelles puissances économiques dynamiques du reste de l'Asie. Certains pays se sont mieux adaptés que d'autres aux réalités nouvelles. Au Canada, les gouvernements ont réagi à la détérioration de la performance économique en essayant de placer les Canadiens à l'abri de ces défis au lieu de les aider à y faire face et à les surmonter. Dans un grand

nombre de cas, la politique publique suivie au cours de ces années a traité ces problèmes comme temporaires ou a cherché à remettre leurs solutions à plus tard. Bien souvent les politiques ont créé des problèmes nouveaux, dont bon nombre ont persisté jusqu'à ce jour. Une importance exagérée accordée aux objectifs à court terme, au détriment de la performance à moyen terme, était le trait commun de toutes ces politiques. Les gains qui pouvaient être obtenus étaient passagers.

L'accroissement des interventions étatiques

Les pouvoirs publics ont pris l'habitude d'accroître l'influence de l'État dans l'économie en multipliant la réglementation et les interventions. Par exemple la Loi sur l'examen de l'investissement étranger (LEIE), le Programme énergétique national (PEN) de 1980, une réglementation accrue des transports et des communications, et l'établissement d'une foule de nouvelles sociétés d'État. Ces tendances ont été observées au niveau tant fédéral que provincial.

Le régime fiscal a également été modifié, avec l'apparition d'une multitude de crédits d'impôt et d'encouragements spéciaux visant à inciter les entreprises et les travailleurs canadiens à viser des priorités à court terme. Les dépenses fiscales – c'est-à-dire le recours à des concessions fiscales particulières plutôt qu'à des dépenses publiques directes – se sont généralisées, leur coût se chiffrant en milliards de dollars. Il en est résulté un rétrécissement des assiettes fiscales et des taux législatifs élevés. Ces changements ont faussé les décisions d'investissement, lesquelles sont devenues de plus en plus assujetties aux avantages ou aux inconvénients fiscaux qui en découlaient plutôt qu'à des facteurs économiques fondamentaux. Le capital du Canada, en conséquence, n'a pas été employé là où il aurait été le plus productif.

Un manque d'adaptation

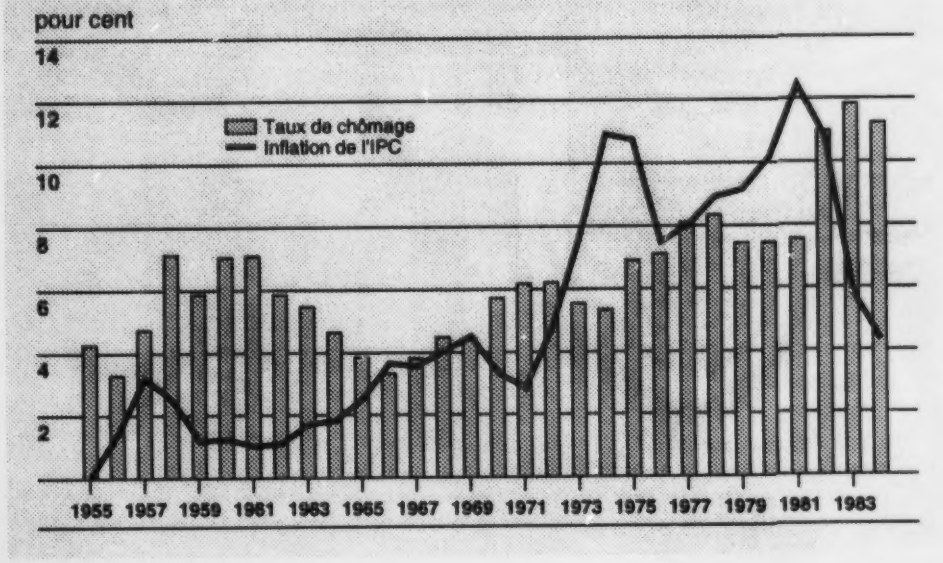
Les pouvoirs publics ont également pris l'habitude d'essayer d'isoler les Canadiens de l'évolution et de la concurrence internationales. Le gouvernement s'est efforcé par exemple de protéger les industries canadiennes, notamment le textile, le vêtement et la construction navale, contre les nouveaux concurrents par toute une panoplie de mesures, allant des droits de douane et du contingentement à la négociation des restrictions volontaires à l'importation. Il en est résulté des prix beaucoup plus élevés pour les consommateurs et, bien souvent, un manque d'adaptation des industries en cause aux réalités nouvelles. Ces politiques ont miné l'esprit d'initiative des entreprises. Elles réussissaient mieux à soutenir les industries qui n'arrivaient pas à s'améliorer et à s'adapter qu'à encourager celles qui y parvenaient. En fin de compte, les politiques publiques n'ont contribué qu'à la stagnation de la productivité.

Un manque de fermeté face à l'inflation

Au cours des années 70, le ralentissement de la productivité a freiné la croissance. Simultanément, le taux de chômage s'est orienté à la hausse sous l'effet des changements démographiques et de l'expansion du régime d'assurance-chômage. Les gouvernements y ont vu le signe d'une économie fonctionnant en dessous de son potentiel. Parallèlement, les gouvernements croyaient qu'il existait un arbitrage entre l'inflation et le chômage, c'est-à-dire qu'une inflation un peu plus élevée permettrait d'abaisser en permanence le chômage.

En essayant de stimuler la croissance et de réduire le chômage, la politique publique est devenue de plus en plus expansionniste. C'était là une erreur. Au début des années 70, l'inflation a grimpé à 10.9 pour cent – une hausse de 8 points en trois ans seulement.

Graphique 1.4
Évolution de l'inflation et du chômage au Canada, 1955 à 1984



Pourtant, le taux de chômage n'a pas baissé; pendant la deuxième moitié des années 70, il augmentait plutôt (graphique 1.4).

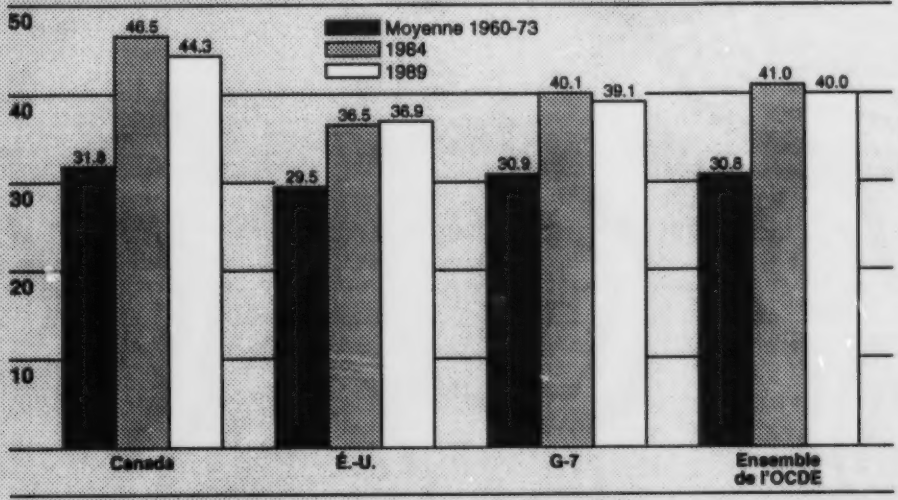
Cette période caractérisée par la coexistence d'une inflation élevée et d'un chômage en hausse, appelée «stagflation» à l'époque, a été mal comprise par les gouvernements. Au lieu de diagnostiquer une demande excédentaire et des anticipations inflationnistes bien établies dans l'économie, ils ont essayé d'éviter de restreindre la demande. Mais ils se sont plutôt efforcés de réduire directement l'inflation à l'aide de mesures allant d'indicateurs de lutte contre l'inflation à un mécanisme temporaire de contrôle global des salaires et des prix. Cependant, le problème fondamental de demande excédentaire et d'anticipations inflationnistes bien ancrées dans l'économie a persisté. Les politiques suivies n'apportaient pas de solution permanente. Après un bref répit au milieu des années 70, l'inflation est remontée de nouveau au sommet, atteignant 12.4 pour cent en 1981, tandis que les anticipations de maintien de l'inflation dans les deux chiffres devenaient de plus en plus enracinées dans l'économie. Cependant, le chômage était alors devenu également beaucoup plus élevé.

À la lumière de l'inflation observée aussi bien au Canada que dans d'autres pays industrialisés, nous sommes maintenant en mesure de mieux comprendre la façon dont l'inflation prend naissance. Il n'existe pas d'arbitrage à long terme entre l'inflation et le chômage. Quand la demande dépasse la capacité de production d'une économie, l'inflation augmente et continue de s'élever jusqu'à l'élimination des tensions provoquées par la demande excédentaire. Plus l'inflation s'établit profondément dans l'économie, plus elle devient difficile à éliminer.

Rétrospectivement, le ralentissement de la croissance par rapport aux années 60 et au début de la décennie 70 a reflété une progression moins rapide de la productivité et du

Graphique 1.5
Comparaisons internationales de la taille générale de l'État

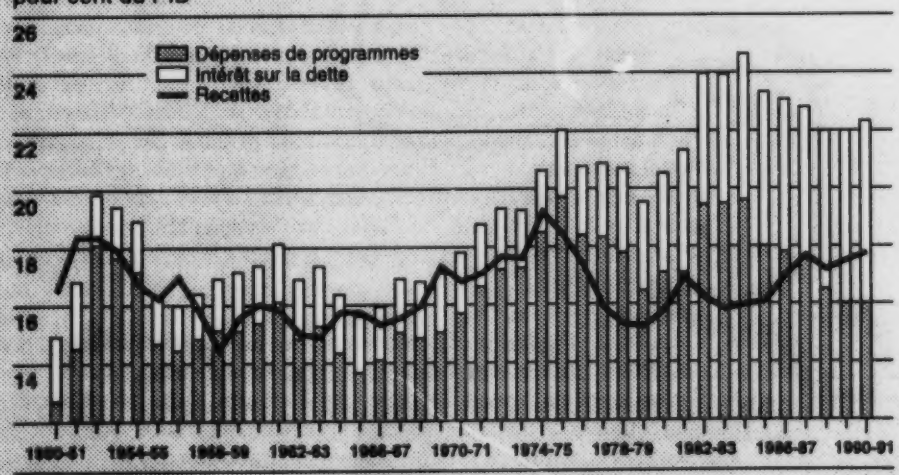
pour cent du PIB



Sources : Perspectives économiques de l'OCDE, DRI Canada, ministère des Finances.

Graphique 1.6
Recettes et dépenses fédérales en proportion du PIB
selon les comptes publics

pour cent du PIB



Source : Ministère des Finances.

potentiel de production. L'orientation à la hausse des taux de chômage au Canada pendant les années 70 et le début de la décennie 80 a été due en partie à d'importants changements structurels sur le marché du travail canadien, alors que les taux d'activité des jeunes et des femmes grimpaient en flèche et que la génération issue du *baby boom* arrivait sur le marché du travail. Elle a également reflété la mise en place d'un régime d'assurance-chômage bien plus généreux en 1971. La *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, la Commission Macdonald, a estimé que la réforme de 1971 avait accrue d'un à deux points le taux de chômage structurel au Canada – c'est-à-dire le taux en dessous duquel des tensions inflationnistes se produisent.

L'absence d'arbitrage entre l'inflation et le chômage et le coût manifestement élevé, sur les plans du chômage et de la sous-utilisation du capital, auquel il faut consentir pour éliminer une inflation bien enracinée dans l'économie ne peuvent nous conduire qu'à une seule conclusion : la meilleure politique consiste à se débarrasser de l'inflation et à éviter qu'elle n'augmente.

Des finances publiques incontrôlées

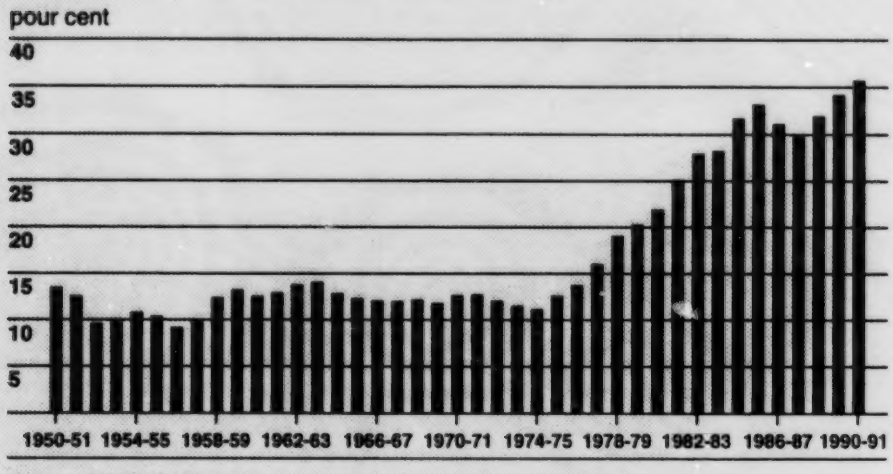
C'est au niveau budgétaire que les conséquences de la remise à plus tard des problèmes sont apparues de la façon la plus évidente. Les gouvernements ont laissé le déficit augmenter et rester élevé, tandis que la dette publique échappait à leur maîtrise. Entre le milieu des années 70 et le milieu des années 80, les dépenses publiques ont augmenté beaucoup plus vite que l'économie ne le permettait. En 1984, l'ensemble des dépenses publiques de programmes (les dépenses publiques avant frais d'intérêt) avait atteint près de 39 pour cent du PIB et l'ensemble des dépenses publiques, intérêt compris, atteignait quasiment 47 pour cent du PIB – soit un niveau de beaucoup supérieur à la moyenne des pays du G-7 (graphique 1.5).

Les dépenses de programmes fédérales ont grimpé en flèche, progressant de 12.0 pour cent par année entre 1974-75 et 1984-85. Les dépenses de programmes ont atteint 19.6 pour cent du PIB, tandis que les recettes diminuaient par rapport à ce dernier (graphique 1.6). Le solde de fonctionnement est devenu déficitaire en 1975-76, après avoir été excédentaire pendant 11 ans. En 1984-85, le déficit était passé à $16 milliards et, pour chaque dollar de recettes fiscales qu'il recevait, le gouvernement fédéral en dépensait $1.33 pour ses programmes.

La combinaison d'une hausse des déficits de fonctionnement et d'une augmentation des frais d'intérêt produite par une inflation et des taux d'intérêt élevés a marqué la fin de plus de deux décennies pendant lesquelles le gouvernement avait payé ses factures au fur et à mesure. Le déficit fédéral est monté à un sommet de 8.7 pour cent du PIB en 1984-85, plus de six fois le niveau de 1974-75. Les gouvernements empruntaient non seulement pour financer la consommation, mais aussi pour assurer le service d'une dette croissante. Une proportion toujours plus grande des recettes était consacrée au paiement des intérêts (graphique 1.7).

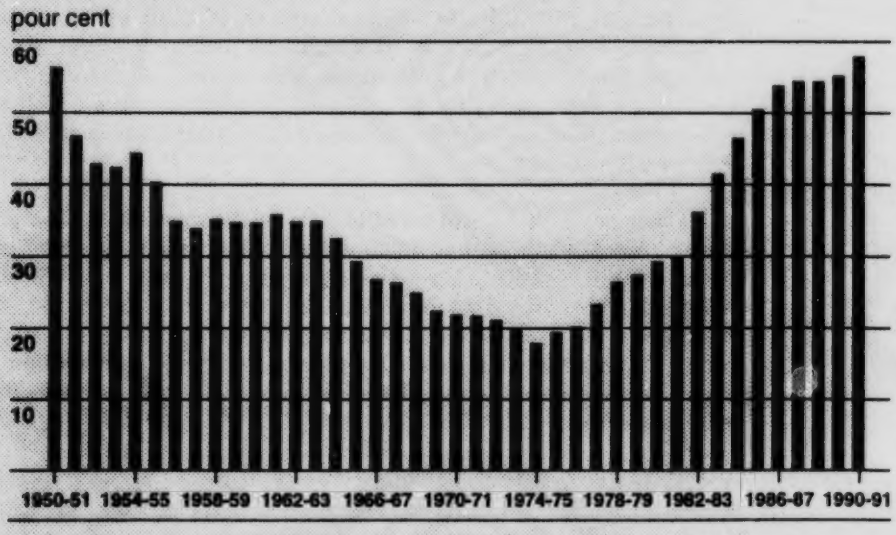
Le ratio de la dette fédérale au PIB a vivement augmenté, atteignant 46.4 pour cent du PIB en 1984-85 (graphique 1.8). La dette représentait une proportion plus de deux fois plus élevée qu'en 1974-75 et représentait un retour au niveau enregistré au début des années 50, alors que le Canada subissait encore l'énorme poids de la dette héritée de la Grande crise et de la Seconde Guerre mondiale. Une seule décennie avait suffi à effacer vingt-cinq années de progrès dans la réduction de la dette publique.

Graphique 1.7
Paiements d'intérêt du fédéral en proportion de l'ensemble des recettes,
selon les comptes publics



Source : Ministère des Finances.

Graphique 1.8
Dette fédérale nette en proportion du PIB

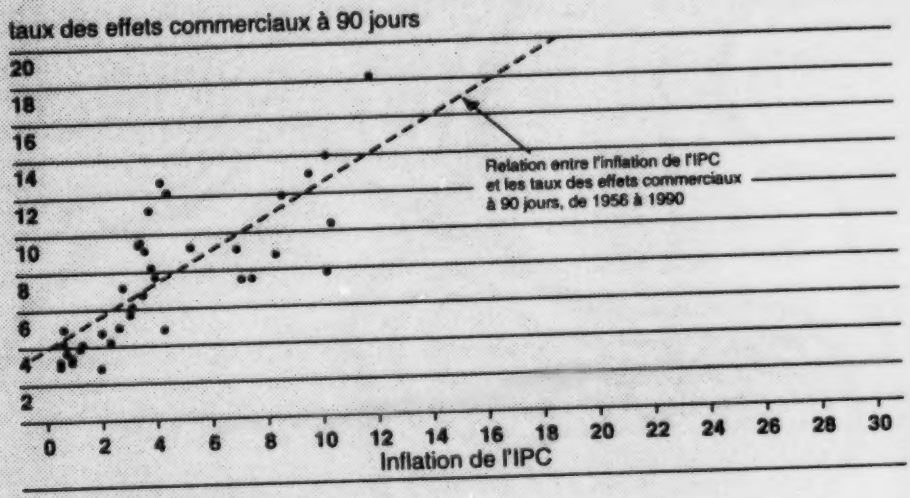


Source : Ministère des Finances.

Le coût – De faibles performances économiques

L'absence de politiques fermes visant à contenir puis à réduire les tensions inflationnistes a eu un grand nombre de conséquences négatives. L'intensification de l'inflation incitait les prêteurs à exiger un rendement plus élevé afin de compenser la perte de pouvoir d'achat prévu de leur investissement. Les taux d'intérêt ont été poussés à la hausse (graphique 1.9). Les taux d'intérêt à court terme ont fini par atteindre le niveau sans précédent de 22 pour cent.

Graphique 1.9
Inflation de l'IPC et taux des effets commerciaux à 90 jours au Canada, 1956 à 1990



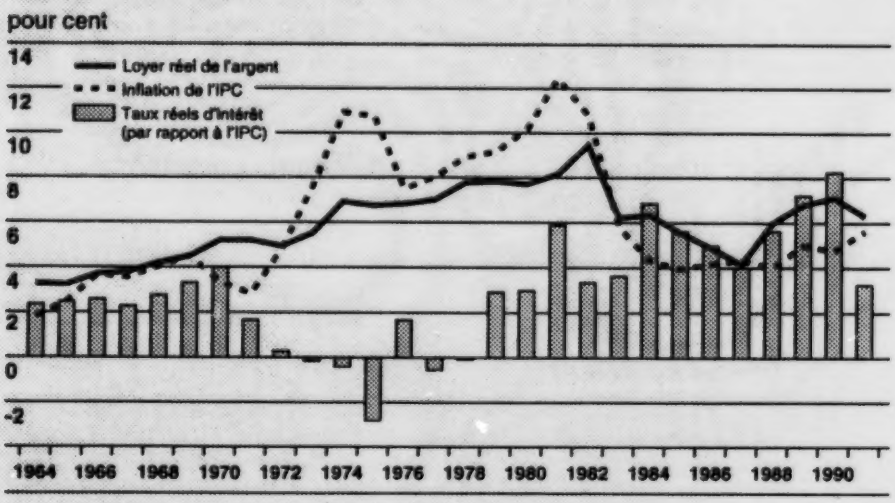
Sources: Statistique Canada et Banque du Canada.

Des anticipations inflationnistes élevées et incertaines entraînaient également une aggravation du risque. Celui-ci provenait en partie de l'incertitude entourant les politiques publiques, qui changeaient constamment. Une année, le gouvernement tentait de stimuler l'économie afin de lutter contre le chômage. L'année suivante, il s'efforçait de freiner l'économie afin de lutter contre l'inflation. Aussi le coût réel des capitaux d'investissement est il passé, au Canada, d'environ 5 pour cent au début des années 70 à un sommet de 9.4 pour cent en 1982, en grande partie à cause de l'augmentation de la prime de risque dans l'ensemble de l'économie (graphique 1.10).

La hausse de l'inflation entraînait également des distorsions dans le régime fiscal et les décisions d'investissement. Les investissements étaient de plus en plus entrepris dans le but d'obtenir un rendement rapide ou d'exploiter les distorsions introduites par l'inflation dans le régime fiscal. Le pays n'investissait plus sous les formes nécessaires pour accroître la productivité et relever les défis de la concurrence.

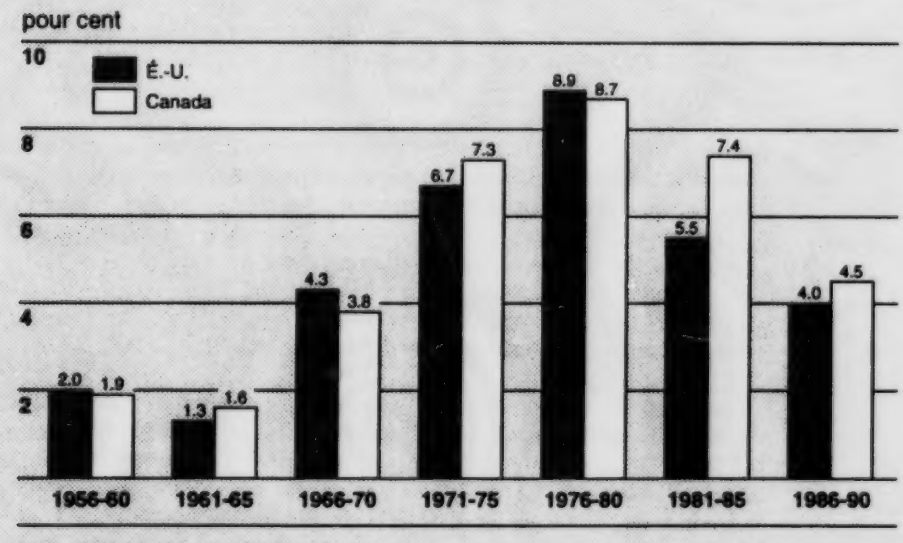
Au début des années 80, l'inflation est devenue régulièrement plus élevée au Canada que chez nos principaux partenaires commerciaux, minant la confiance des entreprises et notre compétitivité (graphique 1.11). Afin de contrer la détérioration de sa compétitivité, le

Graphique 1.10
Inflation, taux d'intérêt réels, et loyer réel de l'argent au Canada



Sources: Ministère des Finances, Statistique Canada et Banque du Canada.

Graphique 1.11
Inflation de l'IPC au Canada et aux États-Unis



Source: Statistique Canada et DRI Canada.

Canada a laissé glisser sa monnaie. Cependant, la baisse du dollar n'a fait que masquer les tendances inflationnistes. Elle n'a rien fait pour régler le problème fondamental d'une hausse exagérée des coûts et d'une stagnation de la productivité.

Une inflation rapide s'est traduite par un coût élevé, non seulement sur le plan économique, mais aussi au niveau social. Elle a exacerbé les conflits industriels alors que les propriétaires d'entreprises et les travailleurs cherchaient à protéger leurs bénéfices ou leurs revenus réels face à l'instabilité et à la rapidité de la hausse des prix. Les grèves sont devenues de plus en plus fréquentes; le nombre de journées-personne perdues à cause des grèves a atteint un niveau record à la fin des années 70 et au début des années 80. Une inflation élevée a également entraîné une redistribution des revenus mais non en fonction du mérite. Certains Canadiens ont énormément profité de l'inflation au cours des années 70 et 80 parce que, par chance, ils avaient une hypothèque à 30 ans, contractée à un faible taux d'intérêt. D'autres, par contre, ont vu l'inflation gruger la valeur de leurs pensions et de leurs autres revenus fixes. Une inflation moyenne de 9.0 pour cent de 1974 à 1984 réduisait de moitié la valeur réelle d'un revenu fixe en huit ans seulement. En fin de compte, les personnes les moins en mesure de se protéger ont payé un lourd tribut à l'inflation.

L'inflation rapide a également entraîné des coûts sur le plan budgétaire. La hausse des taux d'intérêt a aggravé la situation financière de gouvernements de plus en plus endettés. Étant donné l'ampleur du déficit et de la dette publique, les finances nationales sont devenues de plus en plus exposées aux fluctuations des taux d'intérêt dans le monde. Au début des années 70, une hausse d'un point des taux d'intérêt aurait, à terme, accru les frais de service de la dette fédérale d'environ $200 millions; en 1985, la même hausse d'un point aurait accru le déficit fédéral de plus de $2 milliards – soit dix fois plus qu'avant. Les gouvernements finissaient par être obligés de comprimer leurs dépenses et de lever de nouveaux impôts uniquement pour payer les intérêts sur les nouvelles dettes contractées chaque année. En 1985-86, un tiers de chaque dollar de recettes fédérales était absorbé par les intérêts de la dette existante. La marge de réaction du gouvernement était fortement réduite. Les pouvoirs publics étaient de moins en moins capables de financer des initiatives nouvelles et des investissements nécessaires.

La hausse des déficits et de la dette ne constituait pas uniquement un problème financier. L'augmentation du déficit opérait une ponction directe sur l'épargne des Canadiens. Les investissements effectués au Canada étaient financés de plus en plus par l'épargne étrangère, et l'endettement extérieur augmentait en même temps que la dette publique. En conséquence, une proportion toujours plus élevée du revenu généré au Canada devait être consacrée au service de la dette extérieure plutôt qu'au financement de la demande intérieure. En 1984, la part du revenu intérieur qui était consacrée au service de la dette extérieure dépassait 3 pour cent, le double du niveau moyen enregistré entre 1950 et 1974 (graphique 1.12).

En fin de compte, la politique consistant à privilégier le court-terme et à remettre à plus tard les décisions difficiles s'est révélée futile. L'inflation a plus que triplé, passant de 2.8 pour cent par année en moyenne entre 1950 et 1973 à 9 pour cent de 1974 à 1984, avec un sommet à 12.4 pour cent en 1981. La nécessité de s'attaquer à l'inflation à la racine a débouché sur une récession prononcée. En conséquence, le taux de chômage annuel est passé à 8.4 pour cent en moyenne de 1974 à 1984, avec une pointe à 12.8 pour cent à la fin de 1982. Il n'existait donc pas d'arbitrage entre l'inflation et l'emploi, ainsi qu'on l'avait cru à un moment. La croissance de la productivité et du PIB s'est fortement ralentie. En 1984, le déficit est devenu structurel, et le gouvernement perdit la capacité de réagir

efficacement aux besoins des Canadiens. Le Canada a hérité d'une dette intérieure et étrangère que nous avons encore sur les bras aujourd'hui.

Graphique 1.12
Ratio dette financière au PIB et frais de service de la dette étrangère

[1] Dette totale de l'État, selon les comptes nationaux, en proportion du PIB.

[2] Différence entre le revenu intérieur et le revenu national nets en proportion du RIN.

L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DEPUIS 1984

En 1984, le gouvernement a fait face à la nécessité de s'attaquer aux problèmes et de ramener l'économie sur la voie dont on n'aurait pas dû la laisser s'écarter. Dans le document intitulé *Nouvelle direction pour le Canada : Un programme de renouveau économique*, le gouvernement exposait sa nouvelle stratégie. Le programme en question replaçait l'élaboration de la politique publique dans un cadre à plus long terme. Il établissait des objectifs cohérents à moyen terme et décrivait certaines des principales politiques nécessaires à leur réalisation à moyen terme.

Les grands éléments de la stratégie exposés dans le Programme de 1984 consistaient à :

- **rétablir l'équilibre macroéconomique** – en réduisant les déficits budgétaires et en contenant, puis en résorbant l'inflation;
- **réorienter les politiques d'encadrement afin qu'elles favorisent une croissance durable à moyen terme** – grâce à des mesures visant à réduire le rôle de l'État dans l'économie, à faciliter l'adaptation, à réformer le régime fiscal, à établir des relations commerciales plus sûres et plus ouvertes pour le Canada et à promouvoir les investissements essentiels en formation professionnelle, en études avancées, en recherche-développement et en infrastructure économique.

Le rétablissement de l'équilibre macroéconomique

L'élimination des déficits budgétaires

À la fin de 1984, la priorité consistait, pour le gouvernement, a rééquilibrer les finances publiques. Ces dernières étaient engluées dans les déficits et la dette. Le déficit s'élevait à 8.7 pour cent du PIB. La dette publique augmentait à un rythme de 20 pour cent par année. Si le gouvernement avait laissé les recettes et les dépenses de programmes demeurer au même niveau qu'en 1984-85 par rapport au PIB, le déficit de 1990-91 serait passé de $30.5 milliards à $82.7 milliards. La dette publique aurait atteint 84 pour cent du PIB. Les frais de la dette publique brute, abstraction faite de la réaction négative des marchés financiers, se seraient élevés à $58.4 milliards plutôt qu'à $42.9 milliards et auraient absorbé 54 pour cent de chaque dollar de recettes. Il fallait réduire les dépenses et augmenter les recettes.

Les budgets instaurés depuis 1984 ont diminué le rythme d'augmentation des dépenses et ramené les recettes à une proportion du PIB plus conforme aux moyennes passées. Des progrès appréciables ont été réalisés. Le déficit de fonctionnement de $16 milliards en 1984-85 a fait place à un important excédent de fonctionnement de $12 milliards en 1990-91. Plus des deux tiers de cette amélioration ont été dus à la restriction des dépenses de programmes par rapport au PIB. Les dépenses de programmes avaient augmenté considérablement jusqu'au milieu des années 80; elles ont sensiblement diminué en termes réels depuis 1984-85 et sont maintenant revenues, par rapport au PIB, aux niveaux enregistrés au début des années 70.

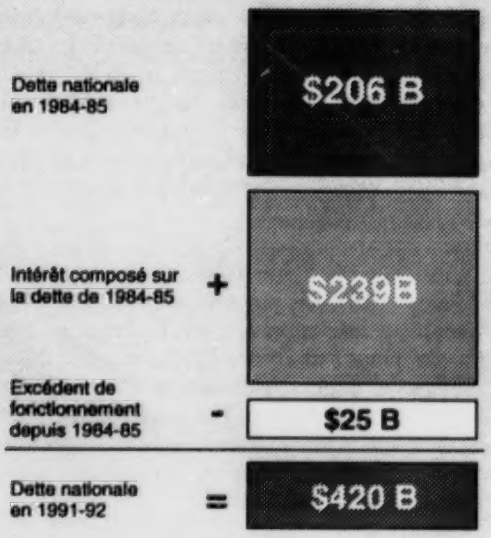
En 1990-91, le déficit avait été quasiment réduit de moitié en proportion du PIB par rapport au sommet atteint en 1984-85. La dette nette a plus que doublé depuis 1984, mais plus de la moitié de cette hausse représente les intérêts composés sur la dette qui existait déjà en 1984 (graphique 1.13).

Les modifications apportées aux dépenses de programmes et aux impôts n'ont pas été sans peine pour le gouvernement, l'économie et les citoyens canadiens. Les changements étaient importants parce que les problèmes étaient importants. Le gouvernement devait à la fois commencer à payer ses factures et faire face aux intérêts élevés qui résultaient du non-paiement de ses dépenses courantes dans le passé.

La performance du Canada contraste avec celle de notre principal partenaire commercial, les États-Unis. Les besoins financiers du gouvernement fédéral du Canada, en proportion du PIB, étaient équivalents ou supérieurs à ceux des États-Unis jusqu'en 1988-89. Le rapport a commencé à changer récemment. Aux États-Unis, le déficit représente 4.8 pour cent du PIB et s'inscrit à la hausse (graphique 1.14). D'après les dernières propositions budgétaires de l'Administration américaine, il atteindra 6.8 pour cent du PIB au cours de l'exercice 1992. Au Canada, les besoins financiers atteindront 4.0 pour cent du PIB en 1991-92. Par ailleurs, les déficits budgétaires importants et croissants des provinces laissent le déficit global du secteur public canadien nettement supérieur au niveau enregistré aux États-Unis.

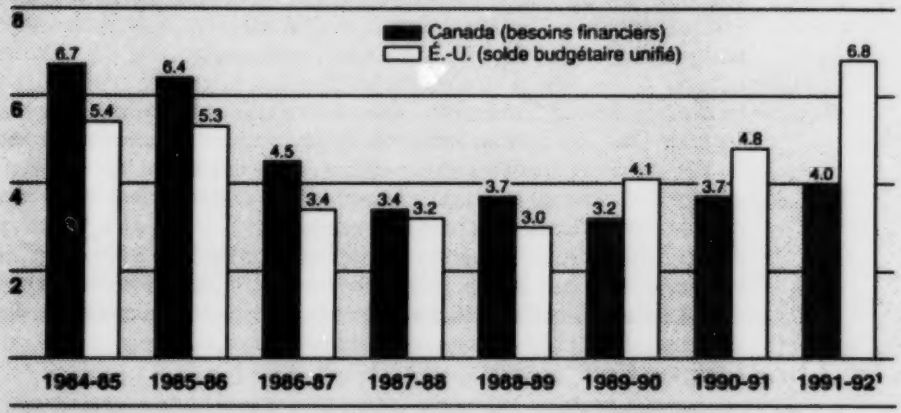
Cela montre combien le gouvernement fédéral n'est qu'un intervenant parmi d'autres, mais qu'il est important, dans la réalisation d'un nouvel équilibre. Même au début des années 70, les administrations provinciales, locales et hospitalières (le secteur PLH) prises dans leur ensemble dépensaient plus que le gouvernement fédéral. L'écart s'est creusé depuis. De 1984-85 à 1990-91, les dépenses fédérales de programmes ont augmenté de 3.6 pour cent en moyenne, tandis que les dépenses de programmes du secteur PLH

Graphique 1.13
Comment l'intérêt composé a accru la dette



Graphique 1.14
Soldes budgétaires fédéraux en proportion du PIB, Canada et États-Unis

pour cent du PIB



Remarque : Exercices se terminant le 31 mars au Canada et le 30 septembre aux États-Unis.

¹ Prévision.

Sources : Ministère des Finances et U.S. Office of Management and Budget.

augmentaient de 7.3 pour cent. En 1990, les dépenses de programmes fédérales représentaient moins des trois quarts des dépenses de programmes PLH (graphique 1.15).

Il importe de réduire la désépargne du secteur public, parce que des déficits gouvernementaux importants absorbent une épargne privée qui pourrait être utilisée à meilleur escient pour financer des investissements permettant d'accroître la productivité. Évidemment, l'investissement peut être financé par l'épargne étrangère, mais il faut alors consacrer une proportion croissante de notre produit intérieur à verser un taux de rendement aux investisseurs étrangers, ce qui réduit d'autant le revenu national des Canadiens. Au cours des années 90, le Canada devra consacrer une proportion croissante de son PIB à investir en capital physique et en technologies nouvelles, de manière à rester au niveau de ses principaux partenaires commerciaux. L'élimination du déficit budgétaire est donc indispensable si l'on veut pouvoir financer l'investissement canadien au moyen de l'épargne intérieure et, du même coup, réduire le déficit de notre compte courant (graphique 1.16).

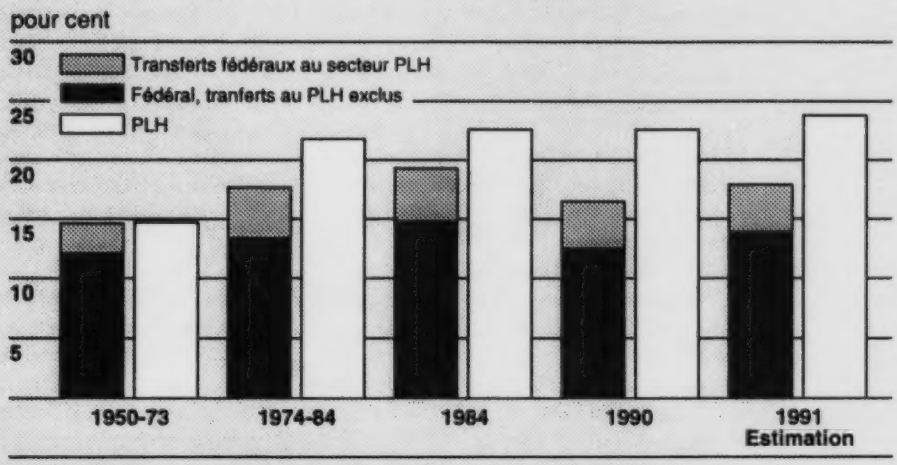
L'élimination du déficit et la réduction de notre dette sont également importantes pour le rétablissement de la marge de manoeuvre financière nécessaire du gouvernement fédéral. Les déficits élevés et la dette croissante des dix dernières années empêchaient le gouvernement fédéral de disposer des ressources financières qu'il lui aurait fallues pour faire face aux priorités et aux besoins nouveaux. La récession actuelle illustre très clairement l'importance que revêtent le rétablissement et le maintien d'une marge de manoeuvre financière. Si des progrès plus importants avaient été accomplis plus tôt, les gouvernements canadiens disposeraient maintenant d'une plus grande marge de manoeuvre. S'ils veulent retrouver cette souplesse d'action au cours des années 90, ils ne devront pas relâcher leur vigilance. La restauration de cette marge de manoeuvre nous mettra davantage en mesure de réagir aux évolutions cycliques. Elle aidera également le Canada à relever le défi de la compétitivité en permettant de soutenir des investissements essentiels en formation professionnelle, en éducation et en infrastructure.

Contenir et réduire l'inflation

Un élément essentiel du Programme de 1984 consistait à contenir puis à réduire les tensions inflationnistes. Même si l'inflation était tombée pour s'établir à 4 pour cent au Canada après la récession de 1981-1982, ce niveau restait trop élevé. De plus, les anticipations inflationnistes demeuraient bien ancrées dans l'économie et se révélaient très sensibles à toute hausse de l'inflation. La combinaison d'augmentations relativement fortes des salaires nominaux et de hausses relativement plus faibles de la productivité du travail poussait les coûts unitaires de main-d'oeuvre à la hausse dans le secteur manufacturier canadien, et ce, à un rythme beaucoup plus rapide qu'aux États-Unis et dans les autres pays du G-7 entre 1985 et 1990 (graphique 1.17). Cette comparaison montre à l'évidence que l'appréciation du taux de change n'a pas été le facteur fondamental à l'origine d'un écart de coûts défavorable à nos exportateurs.

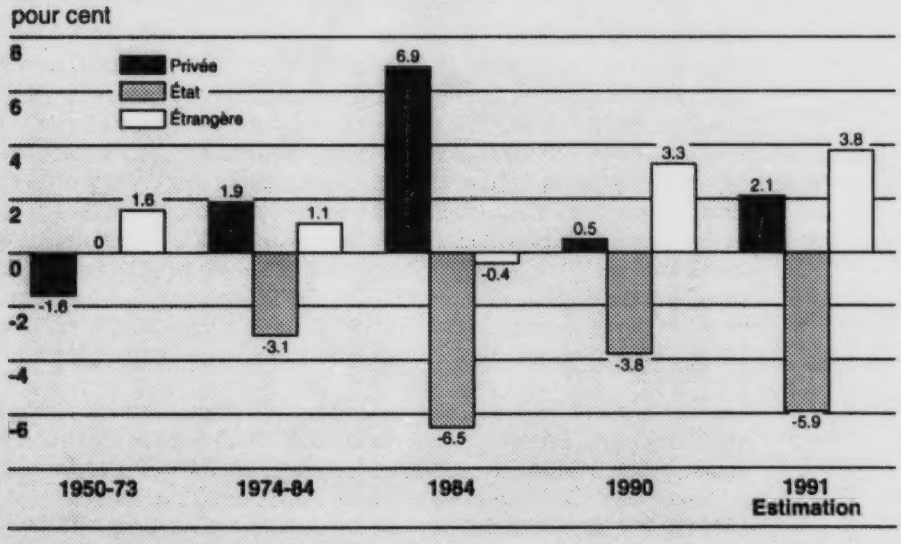
Ces tensions inflationnistes sont devenues particulièrement apparentes à la fin des années 80, lorsque les prix mondiaux des ressources naturelles ont enregistré une forte hausse et que l'économie canadienne a traversé une période d'expansion. La demande intérieure finale a progressé à un rythme annuel moyen de 4.9 pour cent au Canada entre 1985 et 1989, dépassant de beaucoup l'accroissement de la capacité productive intérieure et entraînant une hausse des importations. En 1989, la croissance du crédit aux entreprises avait triplé par rapport à 1984, tandis que l'augmentation du crédit aux ménages avait doublé (graphique 1.18). Simultanément, l'amélioration de la productivité du travail marquait un ralentissement sensible, tandis que l'augmentation des salaires moyens était

Graphique 1.15
Dépenses de programmes du fédéral et du PLH en proportion du PIB
selon les comptes de recettes et dépenses du Canada



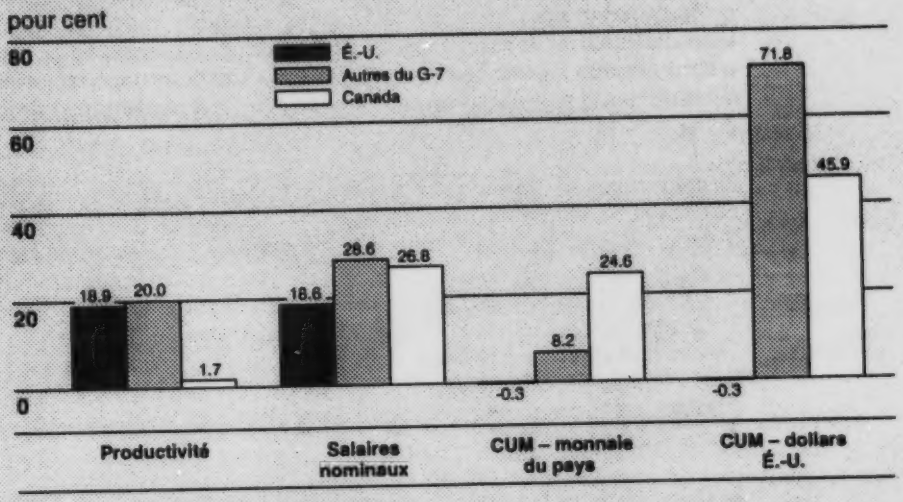
Sources : Statistique Canada et ministère des Finances.

Graphique 1.16
Sources et emploi de l'épargne en proportion du PIB



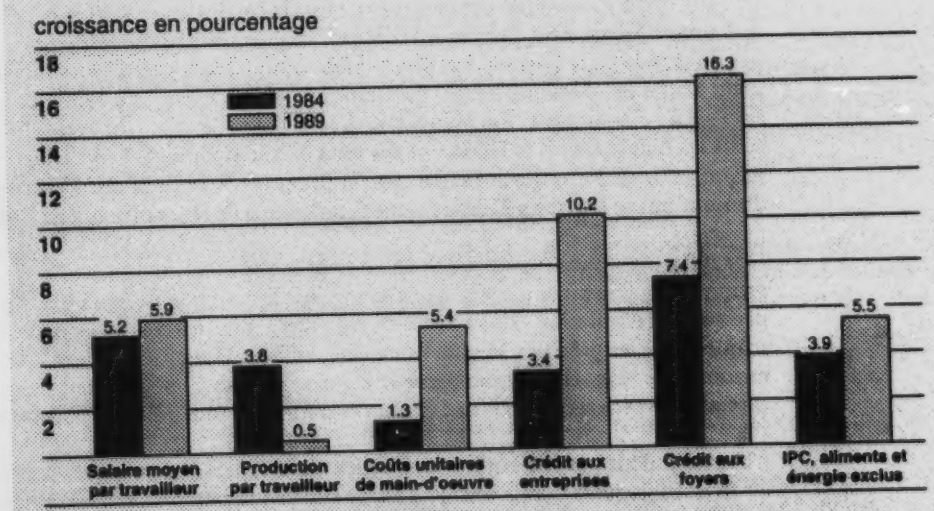
Sources: Statistique Canada et ministère des Finances.

Graphique 1.17
Croissance cumulative des composantes de coûts unitaires de main-d'oeuvre dans le secteur manufacturier, 1985 à 1990



Source : United States Bureau of Labor Statistics.

Graphique 1.18
Indicateurs de tensions inflationnistes émergeantes de la fin des années 80



Sources : Statistique Canada et Banque du Canada.

à la hausse. En conséquence, les coûts unitaires de main-d'oeuvre dans l'ensemble de l'économie augmentaient de 5.4 pour cent en 1989, c'est-à-dire quatre fois plus vite qu'en 1984.

Les tensions inflationnistes ont considérablement augmenté au Canada, en particulier en comparaison de nos partenaires commerciaux. Pendant la deuxième moitié des années 80, les coûts unitaires de main-d'oeuvre au Canada ont augmenté de 25 pour cent, alors qu'ils n'enregistraient aucune hausse aux États-Unis. Cet écart important a entraîné une détérioration appréciable de notre compétitivité, indépendamment de la hausse de notre dollar.

Le gouvernement canadien et la Banque du Canada, en réaction, ont adopté une politique monétaire de fermeté ainsi qu'une politique budgétaire restrictive visant à contenir, puis à résorber les tensions inflationnistes. La détermination des autorités à atteindre ses objectifs a été réitérée dans le budget de 1991, dans lequel le gouvernement a présenté, de concert avec la Banque du Canada, des objectifs de réduction de l'inflation à moyen terme. L'inaction face aux tensions inflationnistes aurait entraîné un retour au contexte des années 70. Les leçons de cette période nous enseignaient que nous n'avions rien à gagner à laisser l'inflation se développer – cela nous aurait en fait exposé à des coûts élevés et durables – et que la remise à plus tard des solutions ne faisait qu'exiger des mesures encore plus énergiques par la suite.

Le maintien d'une politique monétaire ferme a entraîné une hausse des taux d'intérêt réels et du dollar canadien, ce qui a contribué à contenir les tensions inflationnistes. Sans l'appréciation du dollar, l'inflation aurait facilement pu dépasser d'un point, ou plus, le niveau auquel elle s'est située au cours de chaque année.

Le bilan des années 50 jusqu'au début des années 70 démontre les dividendes que rapporte une inflation peu élevée. Celle-ci conduit à des taux d'intérêt peu élevés. Ainsi que le montrent les projections économiques du budget, le rétablissement de l'inflation à des niveaux qui n'avaient pas été observés depuis la fin des années 60 et le début de la décennie 70 permettra d'abaisser les taux d'intérêt à des niveaux que les Canadiens n'ont pas vu depuis cette époque. Les dividendes commencent déjà à se manifester. Les taux à court terme ont diminué de 670 centièmes de point depuis mai 1990. Le taux préférentiel se situe à 7.5 pour cent, son plus faible niveau depuis avril 1973. Parmi les pays du G-7, seuls les États-Unis et le Japon ont des taux nominaux moins élevés. Les taux à long terme, un indicateur des anticipations inflationnistes, ont eux aussi accusé une forte diminution, se situant à 255 centièmes en-dessous de leurs niveaux de l'automne de 1990.

Une inflation moins rapide réduit également le coût réel du capital d'investissement. La prime de risque exigée par les investisseurs sur le coût réel de leurs fonds est étroitement liée au taux d'inflation. Plus l'inflation est élevée, plus les investissements deviennent risqués pour les prêteurs, et plus ils exigent un haut rendement. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles l'Allemagne et le Japon ont bénéficié d'un faible coût réel du capital d'investissement: ils ont obtenu et maintenu une inflation peu élevée.

L'avantage dont bénéficient les économies où le coût réel du capital est peu élevé est que les investissements à long terme, ceux qui deviendraient plus risqués si les anticipations inflationnistes étaient incertaines, sont plus intéressants. Les retombées positives des ces investissements «patients» à long terme sont manifestes au Japon et en Allemagne, qui investissent beaucoup dans la recherche-développement et la croissance de la productivité. L'obtention d'un faible coût réel du capital du même ordre au Canada stimulera des

investissements bien nécessaires à long terme, de même qu'une croissance plus vigoureuse de la productivité.

Réorienter les politiques d'encadrement

Le Programme de 1984 visait également à améliorer le cadre structurel de l'économie canadienne, et ce, plus particulièrement dans les secteurs où les possibilités et les défis posés par la mondialisation comptaient réellement.

Des débouchés extérieurs plus sûrs et améliorés

La première étape consistait à assurer, puis à élargir, l'accès du Canada aux débouchés extérieurs. L'Accord de libre-échange (ALE) canado-américain a été négocié. Il permet au Canada d'avoir accès à un important marché, une chose que nos concurrents – les États-Unis, le Japon, l'Allemagne – possédaient déjà. Il établit également un mécanisme de règlement des différends qui permet de protéger les intérêts du Canada contre le protectionnisme américain. L'énorme marché créé par l'ALE offre aux entreprises canadiennes la possibilité d'adopter des technologies de pointe et de rationaliser leur production. Il permet également aux consommateurs canadiens d'avoir accès à un plus grand choix de produits à meilleur marché.

Il n'existe toujours pas d'alternative à l'ALE. À l'époque où ce dernier a été conclu, les États-Unis devenaient de plus en plus protectionnistes. Sans l'ALE, la capacité du Canada de protéger ses intérêts commerciaux considérables aurait facilement été réduite. De plus, les perspectives de réussite des négociations commerciales multilatérales étaient incertaines à l'époque. Ces négociations n'ont d'ailleurs toujours pas abouti.

Au cours des années 90, les progrès réalisés par le Canada vis-à-vis des États-Unis sur le plan de l'inflation et de l'équilibre budgétaire permettront aux Canadiens de retirer d'importants dividendes de l'ALE. Celui-ci deviendra une pierre angulaire de la croissance économique.

Le Canada a également entamé des négociations avec le Mexique et les États-Unis en vue d'un accord de libre-échange nord-américain (ALENA). La participation du Canada à ces négociations lui permettra de concurrencer le Mexique là où cela compte le plus, c'est-à-dire sur le marché américain. Elle permettra au Canada de rester un pays aussi intéressant que les États-Unis pour les investisseurs désireux de desservir la totalité du marché nord-américain.

Le Canada joue également un rôle actif dans l'Uruguay Round du GATT. Une issue satisfaisante de cette ronde de négociations aidera à jeter les bases de la croissance dans toute l'économie mondiale aux cours des années 90. Les gains qui pourront être réalisés dans cette négociation s'ajouteront à ceux que le Canada à déjà pu obtenir grâce à l'accord de libre-échange avec les États-Unis.

La modernisation du régime fiscal

La réforme fiscale constitue également un élément clé des nouvelles politiques d'encadrement. La première étape, la réforme de l'impôt sur le revenu, a mis en place des règles qui permettent de mieux récompenser la réussite. Un nouveau régime fiscal, caractérisé par des assiettes plus larges et des taux moins élevés, a remplacé l'ancien système, avec ses assiettes étroites et ses taux supérieurs. Le régime est maintenant plus équitable, moins générateur de distorsions, et il aide les sociétés canadiennes à être compétitives dans le monde entier.

La deuxième étape, le remplacement de la taxe sur les ventes des fabricants, une taxe archaïque et anti-compétitive, par la Taxe sur les produits et services (TPS), a également élargi l'assiette de la taxe et permis de réduire son taux. La réforme de la taxe de vente a éliminé des distorsions importantes dans notre structure fiscale, des distorsions qui, en fait, désavantageaient les entreprises canadiennes sur les marchés d'exportation ou sur le marché intérieur, face aux importations. Elle a également stoppé l'érosion considérable que subissait l'assiette de la taxe fédérale dans l'ancien système. Il était impossible de conserver ce dernier; il fallait le remplacer.

Accroître le soutien de la formation professionnelle

La réforme de l'assurance-chômage a maintenu le filet de sécurité nécessaire aux Canadiens qui ont besoin d'un travail, mais elle a réduit la désincitation à accepter les emplois disponibles. Le soutien aux chômeurs a été partiellement réorienté en faveur de la formation et du perfectionnement professionnel par le biais de la Planification de l'emploi (PE) et de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre (SMVMO). Le gouvernement a également créé une Commission de la mise en valeur de la main-d'oeuvre (CMVMO) afin de réunir des représentants des travailleurs et des entreprises, chargés de conseiller le gouvernement sur les priorités des politiques et des programmes d'emploi et de formation professionnelle. Rien qu'en 1992, le gouvernement se propose de consacrer $1.6 milliard à l'amélioration des compétences des travailleurs canadiens dans le cadre de la PE et une autre somme de $1.8 milliard par le biais de la SMVMO. Cette dernière somme représente une forte augmentation des utilisations novatrices des fonds prévus pour l'assurance-chômage, par rapport à un niveau de seulement $500 millions en 1990.

Soutenir la recherche-développement

Le gouvernement a apporté un appui important aux investissements en recherche-développement au Canada, malgré la perte de marge de manoeuvre entraînée par son déficit et sa dette énormes. Les dépenses globales consacrées par le Canada au soutien des sciences et de la technologie ont sensiblement augmenté, à un rythme plus rapide que l'inflation. La croissance a été particulièrement forte au chapitre du Plan spatial canadien, une activité de pointe. Dans l'ensemble, l'aide fédérale aux sciences et à la technologie a augmenté de 5.5 pour cent par année, passant de $3.7 milliards en 1984-85 à $5.3 milliards en 1990-91. Les dépenses publiques consacrées à la R-D non liée à la défense, en proportion du PIB, sont égales à la moyenne des principaux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

De plus, des études du Conference Board du Canada et de Deloitte & Touche démontrent que le régime fiscal canadien d'encouragement à la R-D est l'un des plus généreux dans le monde industrialisé et qu'il a contribué à rendre le coût de la R-D moins élevé, après impôts, au Canada qu'aux États-Unis.

Parallèlement, le gouvernement a instauré de nouveaux organismes afin d'améliorer le processus d'établissement des priorités et l'utilisation des ressources dans le domaine scientifique et technologique. Mentionnons notamment le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie (CCNST), qui dispense au Premier ministre des avis de haute qualité, et les centres d'excellence, qui regroupent les meilleures ressources scientifiques du Canada dans des «grappes» de niveau international.

Promouvoir la concurrence

D'autres politiques d'encadrement importantes ont été mises en place par le gouvernement.

- Le gouvernement a réduit son rôle dans l'économie par la déréglementation et la privatisation, notamment dans les secteurs où des gains d'efficience bénéficient à l'ensemble de l'économie, par exemple l'énergie et le transport.
- Les règles qui régissent les institutions financières de ressort fédéral ont été réformées au Canada. Ces réformes bénéficieront aux consommateurs en accroissant la concurrence et en élargissant la gamme des services offerts par les institutions financières.
- L'instauration d'une *Loi sur la concurrence* plus moderne en 1986, après des décennies d'indécision, favorise la concurrence au Canada de manière à stimuler l'esprit d'entreprise.
- Le gouvernement a réformé le système des pensions privées, en donnant aux employés un accès plus équitable à l'épargne-retraite bénéficiant d'une exonération d'impôt et en encourageant une augmentation de l'épargne.
- Le gouvernement a également modernisé la prestation de l'aide au développement régional. La création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) et du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest permet de s'assurer que les décisions qui président au développement sont prises dans les régions concernées. De même, le budget de février 1990 a instauré une politique de contributions remboursables s'appliquant à toute prestation d'aide aux entreprises. Ces changements favoriseront des décisions mieux avisées ainsi qu'un meilleur rendement des fonds investis.

LE CANADA DANS LES ANNÉES 90

La situation économique actuelle

À la fin des années 80, l'économie commençait à croître trop vite. Des tensions inflationnistes apparaissaient et notre compétitivité s'affaiblissait. Le gouvernement a réagi à ces tensions inflationnistes en resserrant les politiques budgétaire et monétaire. La croissance s'est ralentie, et l'économie est entrée dans une récession qui a été amplifiée par un mouvement analogue aux États-Unis et une lente correction des tensions inflationnistes au Canada.

La récession a été douloureuse. Cependant, l'autre solution – remettre à plus tard les mesures à prendre pour lutter contre l'inflation et le déficit – n'aurait fait qu'aggraver notre situation. Le prix de l'attente aurait été une récession encore plus profonde et plus prolongée. En gardant le cap sur les objectifs de réduction du déficit de même qu'en contenant et en résorbant l'inflation, le Canada est bien placé pour obtenir une reprise vigoureuse et durable.

En ce moment-ci, au début de 1992, la reprise est ralentie par une économie mondiale moins forte que prévu et par la restructuration mondiale. Cela a porté un coup à la confiance au Canada ainsi qu'à l'étranger. L'importance des exportations pour l'économie canadienne fait que, lorsque nos partenaires commerciaux ont une économie chancelante, il en va de même ici. La faiblesse de la reprise au Canada est également due à l'importante croissance de la dette des ménages au cours des années 80.

Même si les dettes ont été plus que compensées, en bonne partie, par une augmentation des avoirs, aussi bien physiques que financiers, les ménages se trouvent à court de liquidités. Face aux incertitudes, ils réduisent toutes les dépenses qui ne sont pas indispensables et s'efforcent d'assainir leur situation financière.

Cette faiblesse reflète également en partie les difficultés d'adaptation aux modifications nécessaires de la politique publique mises en oeuvre à la fin des années 80. Il n'aurait pas été facile déjà de s'adapter à l'une de ces modifications. S'adapter à tous ces changements en même temps a représenté un défi énorme pour les Canadiens.

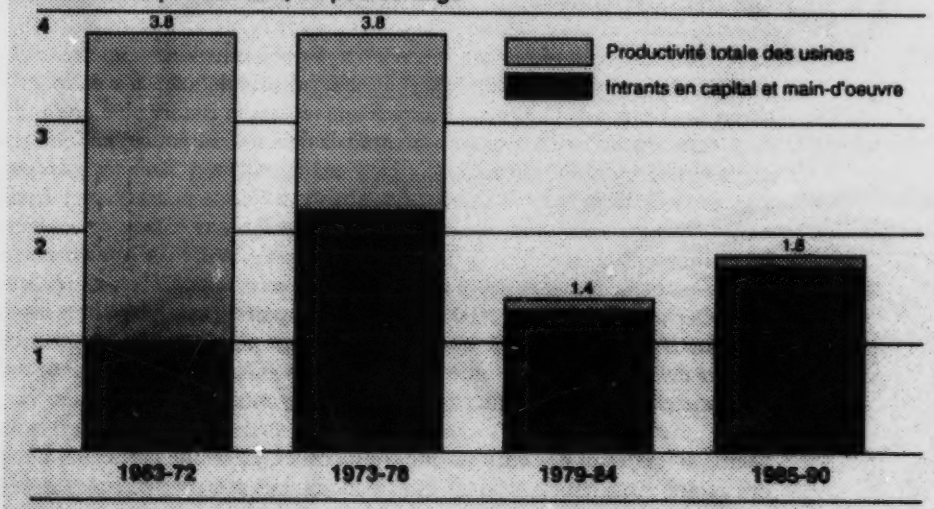
L'économie va toutefois se rétablir. Et le Canada a déjà payé une bonne partie du prix nécessaire à une amélioration de ses performances économiques au cours des années 90. Au niveau micro-économique, des progrès ont été accomplis dans la réduction du rôle de l'État dans l'économie, la mise en place des réformes structurelles nécessaires et la promotion d'une adaptation plus rapide aux nouvelles réalités concurrentielles. Sur le plan macroéconomique, l'inflation et les taux d'intérêt sont nettement en baisse et continueront de diminuer, et la structure budgétaire en place permettra d'éliminer les nouveaux emprunts d'ici le milieu des années 90. L'économie se redressera en 1992, avant d'enregistrer une vigoureuse croissance.

Le défi de la productivité

Le Canada peut et doit cependant améliorer ses piètres résultats en matière de productivité si nous voulons accroître notre niveau de vie et maintenir nos généreux régimes de sécurité sociale.

Le coût de ces faibles résultats en matière de productivité devient évident dans le ralentissement de la progression des revenus. De 1963 à 1973, le revenu national net par habitant – le revenu qui reste au Canada après le service de la dette extérieure – a augmenté en termes réels à un rythme rapide de 3.8 pour cent par année. Vers la fin des années 70 et le début des années 80, ce rythme était tombé à 1.4 pour cent par an (graphique 1.19).

Graphique 1.19
Croissance du revenu national net réel par habitant



Source : Estimations du ministère des Finances.

Bien des Canadiens perçoivent ce ralentissement dans leur vie quotidienne. Ils ont l'impression que notre niveau de vie ne progresse pas aussi vite qu'autrefois. Ils s'interrogent sur les causes de cette situation. La raison est simple, même si la solution ne l'est pas. Le ralentissement est dû presque exclusivement à une faible croissance de la productivité pendant les années 80. Depuis la fin des années 70, la productivité totale des facteurs (qui mesure l'efficience et l'efficacité avec lesquelles nous combinons les facteurs travail et capital, ainsi que leur qualité) a à peine augmenté au Canada, ne progressant que de 0.1 pour cent par année. De 1963 à 1972, elle avait augmenté de 2.8 pour cent par an. Au cours des années 80, la hausse de la production a été due presque exclusivement à l'augmentation des investissements et à la croissance de la population active, non à l'amélioration de notre efficience au travail.

En outre, le Canada a jusqu'ici été extrêmement dépendant des ressources naturelles pour l'augmentation de notre niveau de vie. Il est de plus en plus difficile de maintenir cette situation. Les prix réels des ressources naturelles ont chuté de plus de moitié depuis le début des années 80. Il y a peu de chance pour qu'ils augmentent de manière substantielle à l'avenir, étant donné que la dimension technologique devient plus importante dans la production mondiale, aux dépens des matières premières.

Le niveau de vie baissera au Canada par rapport aux autres pays s'il n'améliore pas ses résultats au chapitre de la productivité. D'autres pays nous dépasseront. Cela a déjà été le cas pour la productivité du travail dans le secteur manufacturier. En 1970, le Canada venait au deuxième rang pour la production par travailleur dans l'industrie manufacturière, parmi les pays de G-7. Il n'était devancé que par les États-Unis. En 1980, l'Allemagne, la France et l'Italie avaient rattrapé ou légèrement dépassé le Canada. En 1990, ils étaient loin devant nous. Si nous ne progressons pas, de plus en plus de pays nous dépasseront (graphique 1.20). Si nous ne progressons pas, nous n'arriverons pas à maintenir notre niveau de vie et notre système de sécurité sociale, sans parler de les améliorer.

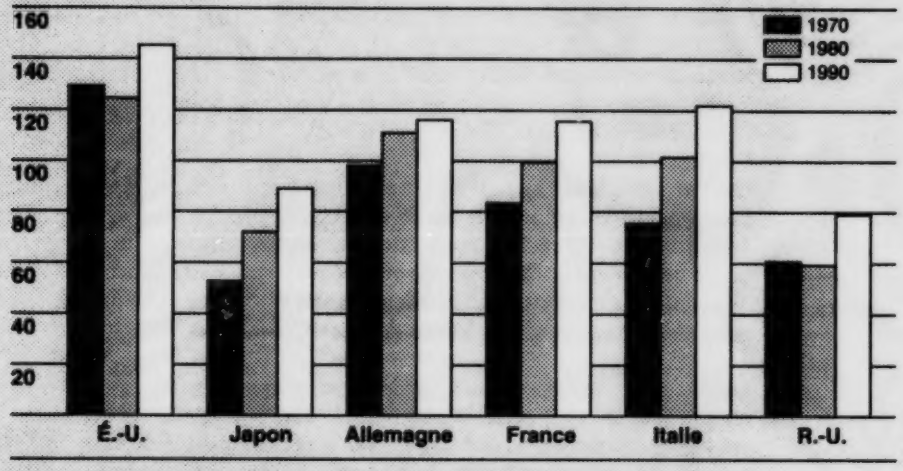
Les défis à relever par le secteur privé

L'expérience vécue aussi bien au Canada qu'à l'étranger démontre que ce sont les marchés et le secteur privé qui constituent le moteur de la croissance de la productivité. Pour assurer ce rôle face à la restructuration qui se déroule actuellement à l'échelle mondiale, les entreprises et les travailleurs canadiens devront adopter une attitude nouvelle, qui vise à faire du Canada un producteur de biens et de services de haute qualité, permettant d'affronter la concurrence partout dans le monde. Il faudra pour cela attacher une grande importance à l'investissement, à la recherche-développement et à l'amélioration des compétences des travailleurs.

Les faits montrent que, malgré un régime fiscal extrêmement généreux, les entreprises canadiennes n'ont pas investi autant dans la recherche-développement que nos principaux partenaires commerciaux. Dans l'industrie manufacturière, on estime que seulement 1,700 entreprises sur 40,000 font de la R-D. Parmi les pays du G-7, le Canada vient au sixième rang pour la part des chercheurs et des ingénieurs dans la population active. Il semble également que les entreprises canadiennes soient lentes à adapter les technologies qui ont fait leur preuve ailleurs au Canada ou dans le monde.

Il apparaît aussi que les entreprises canadiennes n'ont pas suffisamment investi dans leur main-d'oeuvre. Le tiers seulement des employeurs dispensent une formation à leur personnel, et la part de la formation privée dans le PIB n'est qu'une fraction de ce qu'elle représente dans les pays comme les États-Unis, le Japon et l'Allemagne. Les entreprises canadiennes considèrent trop souvent la main-d'oeuvre comme un coût qu'il faut réduire

Graphique 1.20
Niveaux de productivité de la main-d'oeuvre dans le secteur manufacturier



Source : Conseil économique du Canada, *Agir ensemble : Productivité, innovation et commerce.*

au minimum, plutôt que comme un actif à mettre en valeur. Les entreprises devront faire participer davantage les travailleurs à la prise de décisions. Les deux parties devront collaborer afin d'améliorer la productivité. Les deux en bénéficieront.

Les défis à relever par les pouvoirs publics

Jeter les bases d'une expansion durable

Le premier défi à relever par le gouvernement consiste à jeter les bases d'une expansion durable. Cela signifie qu'il faudra non pas choisir des remèdes rapides, qui ne feraient que compromettre notre avenir, comme les politiques suivies à la fin des années 70 et au début de la décennie 80 ont compromis notre situation présente. Cela consiste à suivre une politique cohérente qui contribue à la stabilité et à la confiance.

Il faut notamment nous en tenir aux principes de réduction de l'inflation, de retour des finances publiques à l'équilibre dans l'ensemble des administrations et d'abaissement du fardeau fiscal total au Canada. Ces principes ont donné de bons résultats par le passé. Ils ont été à la base des succès remportés par notre économie de la fin de la guerre au début des années 70.

Améliorer la compétitivité

Le mouvement de mondialisation qui est à l'oeuvre à l'heure actuelle présente à la fois un défi et des possibilités. Pour relever le défi, le gouvernement doit contribuer à mettre en place un contexte qui facilite l'adaptation des travailleurs et des entreprises. Il existe encore trop de politiques, au Canada, qui découragent les entreprises et les travailleurs désireux de s'adapter aux changements. Il reste encore trop de mesures qui découragent l'effort et récompensent l'échec plutôt que la réussite. Il faut changer tout cela. Il faut que

la politique publique encourage l'adaptation et crée des incitations qui améliorent le fonctionnement de l'économie.

L'élimination des barrières interprovinciales au commerce apporterait une contribution importante à la productivité. On a dénombré plus de 500 barrières de ce genre. Elles obligent les contribuables et les consommateurs à payer les produits et les services plus chers qu'ils ne le devraient.

Devenir plus efficient

L'État a un rôle clé à jouer dans la promotion de la productivité et de la compétitivité au Canada. Les pouvoirs publics jouent un rôle essentiel dans l'économie par les dépenses publiques, la fiscalité et la réglementation. En 1990, les dépenses totales des administrations publiques représentaient plus de 46 pour cent du PIB. Si l'administration publique est inefficace, les effets de cette situation peuvent se répercuter sur l'économie toute entière.

Le secteur public doit assurer une utilisation efficace des ressources. Tout comme le secteur privé, il doit s'interroger sans complaisance sur les activités qu'il peut se permettre de poursuivre ou celles qu'il devrait continuer d'exécuter. L'État doit devenir aussi efficient et économique que possible. Comme le secteur privé, le secteur public doit améliorer la qualité des biens et services qu'il produit et en réduire le coût. L'accès aux services publics doit s'améliorer; la juxtaposition et la complexité des règlements doivent être réduites.

Faciliter l'investissement

L'État a un autre rôle à jouer, dans le domaine des investissements en capital et en infrastructure permettant d'accroître la productivité. Dans bien des cas, ces investissements bénéficient à tous les Canadiens. Parce qu'ils ont des retombées générales, le secteur privé ne peut les entreprendre tout seul. Un partenariat doit être établi entre le secteur privé et l'État.

L'un des investissements les plus importants que puisse effectuer l'État est dans l'éducation. Le Canada dépense beaucoup pour l'éducation, d'après les moyennes internationales. Cependant, on se demande de plus en plus si nous tirons le meilleur parti possible de ces dépenses. Les taux de décrochage observés au secondaire et les résultats des tests d'alphabétisme nous montrent que nous devons nous améliorer à ce chapitre.

Établir des partenariats

Les défis qui se posent au Canada sont énormes. Si les Canadiens attendent que quelqu'un d'autre s'attaque à ces défis, nous ne réussirons pas. Si les Canadiens se complaisent dans la critique au lieu de participer de façon constructive à la solution du problème, nous ne réussirons pas. Et si nous ne réussissons pas, nous en paierons tous le prix. Par contre, la réussite sera profitable à tous.

La coopération est ce dont nous avons besoin maintenant. Les entreprises, les travailleurs, le secteur bénévole et les pouvoirs publics à tous les niveaux doivent conclure un nouveau partenariat et préparer le Canada au 21ième siècle. Nous devons faire ce que nos parents ont accompli avant nous: coopérer en vue de l'amélioration de la richesse du Canada. C'est ce qu'ils ont fait, laissant à leurs enfants un Canada meilleur que celui dont ils avaient hérité eux-mêmes. Pourrons-nous nous targuer du même résultat?

Nous avons également besoin d'un regain de fierté. Les Canadiens doivent retrouver leur fierté dans la production de biens et de services qui puissent rivaliser avec ce qu'on trouve de mieux dans le monde. Les Canadiens doivent retrouver leur fierté dans l'appartenance à un pays qui fait l'envie du monde entier.

CHAPITRE 2: PERFORMANCE ET PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DU CANADA

ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE EN 1991

L'économie canadienne a commencé en 1991 à sortir d'une récession difficile, mais la reprise n'a pas été aussi vigoureuse ni aussi généralisée qu'on s'y attendait il y a un an. La situation économique est incertaine à l'échelle internationale et la confiance reste faible, non seulement au Canada, mais aussi dans d'autres pays importants. Parallèlement, une forte diminution de l'inflation et des baisses des taux d'intérêt, en particulier au Canada et aux États-Unis, mettent en place les conditions fondamentales nécessaires à un redressement de l'économie.

Reprise de la croissance au deuxième trimestre

Les trois premiers mois de 1991 ont constitué le quatrième trimestre consécutif de recul de la production. Ils ont marqué le creux de la récession – une récession difficile au cours de laquelle la production réelle a régressé de 2.8 pour cent au total. Bien que la baisse n'ait été que d'environ la moitié de celle enregistrée pendant la récession de 1981-1982, elle a été sensible et s'est accompagnée d'une diminution de 2 pour cent de l'emploi.

Les quatre trimestres de récession ont été suivis d'une croissance de 5.7 pour cent de la production réelle, en taux annuel, au deuxième trimestre de 1991. La reprise de la croissance au cours de ce trimestre s'est produite plus vite que prévu et s'est révélée étonnamment vigoureuse. Le rythme d'expansion a cependant fléchi tout au long du deuxième semestre, la croissance s'établissant à 3.3 pour cent en moyenne pendant le deuxième et le troisième trimestres, tandis que le quatrième trimestre de 1991 se caractérisait par une expansion à peu près nulle ou quelque peu négative.

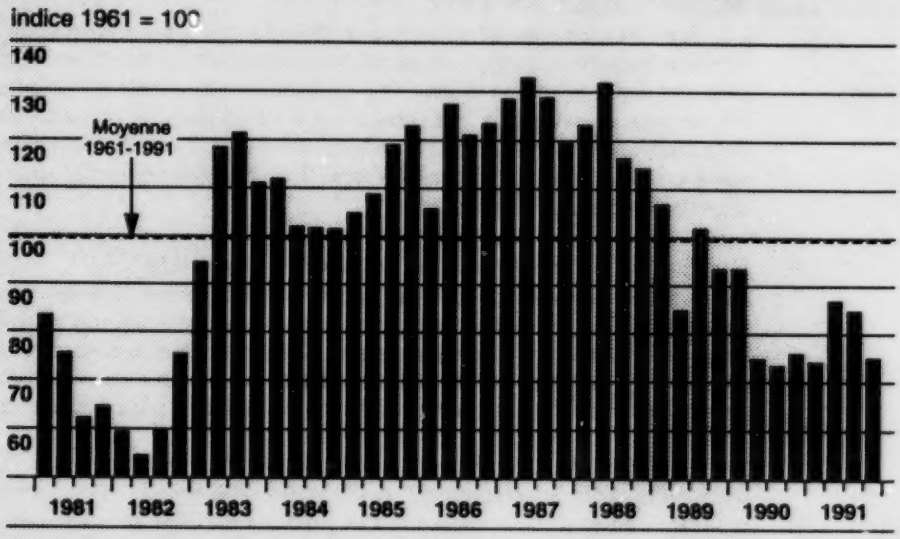
La composition de la croissance pendant les premières phases de la reprise a reflété la réaction de l'économie à la chute marquée des taux d'intérêt au cours des 12 mois précédents. La reprise de la croissance a été alimentée par un redressement des postes de dépenses les plus sensibles aux taux d'intérêt, principalement les investissements en construction résidentielle et les achats de biens de consommation durables. La demande finale totale de biens et de services produits au Canada (le PIB moins la variation des stocks) s'est élevée à un rythme annuel de 4.2 pour cent en moyenne au deuxième et au troisième trimestres, après avoir subi une baisse cumulative de 3.5 pour cent pendant la récession. Plus d'un tiers de cette hausse de la demande a été satisfait par des prélèvements sur les stocks.

Bien que la reprise se soit amorcée plus lentement aux États-Unis et que certains de nos principaux partenaires commerciaux aient été victimes d'un ralentissement économique, les exportations ont elles aussi fortement contribué à la reprise au deuxième et au troisième trimestres. Les exportations réelles ont augmenté de plus de 16 pour cent, sous l'impulsion des ventes de produits automobiles. Quant aux importations en termes réels, elles ont également enregistré une forte hausse en raison de la vigueur de la demande intérieure.

Quatrième trimestre: la détérioration de l'économie internationale mine la reprise

À la fin de novembre, la vigueur de la reprise aux États-Unis a commencé à être remise en question alors que la portée de la restructuration économique devenait plus évidente et

Graphique 2.1
Indice de l'attitude des consommateurs du Conference Board du Canada



Graphique 2.2
Taux d'épargne des particuliers et taux des effets commerciaux à 90 jours

[1] La valeur indiquée pour le quatrième trimestre de 1991 est une estimation.

que la confiance des consommateurs baissait considérablement. La modeste expansion enregistrée au deuxième et au troisième trimestres a subi un coup d'arrêt inattendu, l'économie américaine étant stationnaire au quatrième trimestre. Elle n'a progressé que de 0.3 pour cent en taux annuel et semble également avoir amorcé l'année 1992 sur un mauvais pied. L'évolution économique dans les pays d'outre-mer a renforcé l'incidence d'une faible performance économique aux États-Unis. Après une reprise de la croissance au premier trimestre, l'économie du Japon et celle de l'Allemagne occidentale ont elles aussi affiché une faiblesse surprenante au second semestre de 1991.

La morosité inattendue de l'économie mondiale a eu des effets à la fois directs et indirects sur l'économie canadienne. Son incidence directe s'est révélée à l'exportation, les ventes canadiennes à l'étranger ayant nettement chuté au quatrième trimestre. Les effets indirects ont toutefois été beaucoup plus généralisés, en déprimant la confiance tant des ménages que des entreprises à mesure que la perte de confiance aux États-Unis s'étendait au Canada. La confiance des consommateurs s'était améliorée au premier semestre de 1991, mais elle a été mise à rude épreuve par la suite, en plafonnant puis en retombant au quatrième trimestre (graphique 2.1). Le signe le plus évident de la confiance chancelante des consommateurs a été l'absence d'une diminution appréciable du taux d'épargne des particuliers à la fin de l'année, malgré une baisse sensible des taux d'intérêt (graphique 2.2). Cette situation s'est nettement démarquée du phénomène cyclique habituel qui voit le taux d'épargne diminuer au cours des premiers trimestres d'une reprise.

La croissance anémique de l'emploi a également freiné une remontée de la confiance chez le consommateur, ce qui se produit normalement au cours d'une reprise. Par rapport au creux atteint en février, l'emploi n'avait augmenté que de 28,000 à la fin de l'année, ce qui est de beaucoup inférieur au redressement cyclique normal. Il en est résulté la persistance d'un chômage élevé, qui déprime directement la confiance en raison des incertitudes qui en découlent au sujet des perspectives d'emploi à l'avenir.

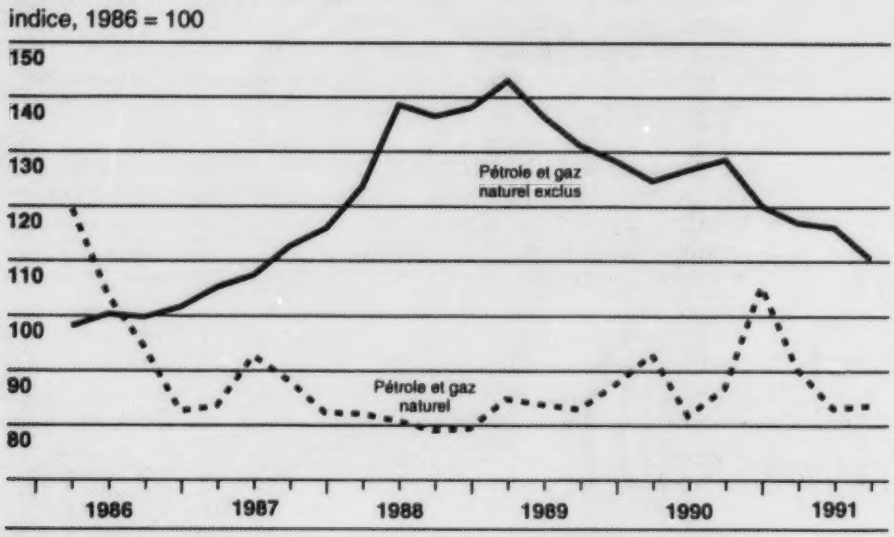
La baisse des exportations et une confiance moins grande sur le marché intérieur se sont traduites par une stagnation ou un léger recul de la production au Canada au quatrième trimestre. De pair avec la perte de confiance des consommateurs, ce sont les dépenses de consommation, lesquelles semblent avoir légèrement baissé comparativement à une forte croissance antérieurement, qui ont le plus fléchi parmi les éléments de la demande intérieure. Seul l'investissement résidentiel a conservé un taux de croissance vigoureux, grâce à la baisse des taux d'intérêt hypothécaires et à des logements plus abordables.

Nouvelle dégradation de la situation financière des sociétés en 1991

La faiblesse de l'économie mondiale a également entraîné une chute du prix des produits de base (graphique 2.3) et une détérioration des termes de l'échange du Canada. Cela a réduit l'activité et les bénéfices des sociétés dans le secteur des ressources naturelles. De façon plus générale, les marges bénéficiaires (graphique 2.4) ont fortement diminué dans tous les secteurs de l'économie durant la récession, comprimées non seulement par des pressions concurrentielles et la faiblesse des prix des produits de base, mais aussi par une croissance toujours rapide des coûts, en particulier ceux de la main-d'oeuvre.

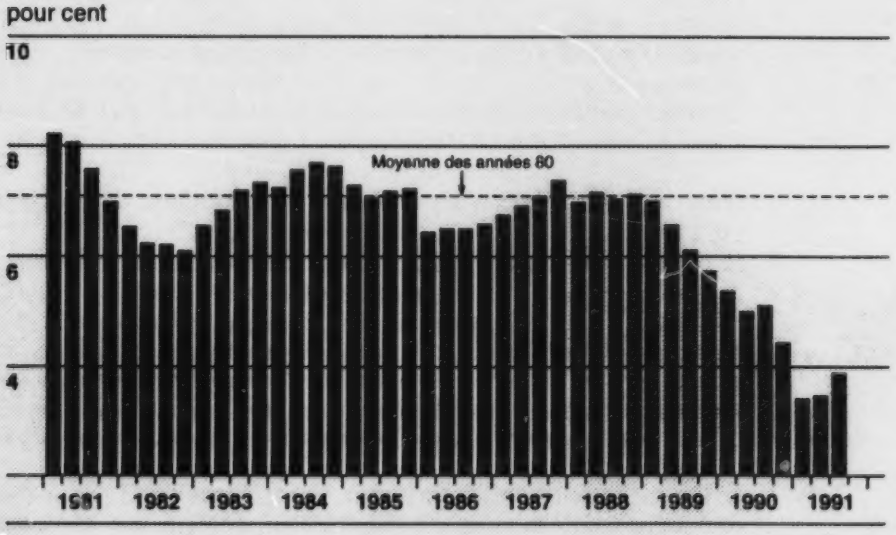
La vigueur du dollar canadien a également rendu plus difficile le maintien des bénéfices dans les industries tributaires des exportations, ainsi que dans les secteurs en concurrence avec les importations. Le dollar canadien s'est apprécié par rapport à la devise américaine

Graphique 2.3
Prix des produits de base



Source : Banque de Nouvelle-Écosse.

Graphique 2.4
Marges bénéficiaires des sociétés non financières



pendant la majeure partie de l'année 1991, et ce, malgré le rétrécissement de l'écart entre les taux d'intérêt au Canada et aux États-Unis (graphique 2.5). Le dollar a cependant fléchi en novembre et en décembre, pour terminer l'année à peu près au niveau où il l'avait commencé. Il a continué à glisser depuis le début de l'année, pour retomber en dessous de 85 cents É.-U.

La faiblesse des bénéfices et l'augmentation de l'endettement ont fait passer le fardeau de service de la dette à un niveau record dans le secteur des sociétés au premier trimestre de 1991 (graphique 2.6). Les marges bénéficiaires restent extrêmement faibles par rapport aux moyennes passées, bien qu'elles aient amorcé un redressement par rapport au creux atteint au premier trimestre de 1991. Cette légère amélioration des marges bénéficiaires, combinée à la réduction des taux d'intérêt, a permis aux frais de la dette de diminuer légèrement au deuxième trimestre par rapport aux bénéfices, une nouvelle amélioration étant enregistrée au second semestre de l'année. Le fardeau de la dette a cependant continué de saper la confiance des entreprises et de nuire à leurs investissements tout au long de l'année 1991, en limitant les fonds autogénérés disponibles.

L'instauration de conditions propices dans l'économie intérieure...

Les perspectives à court terme commencent à s'éclaircir. Ainsi que l'ont conclu les ministres des Finances du G-7 lors de leur rencontre du 25 janvier, les forces qui freinaient la croissance économique dans bien des pays sont en train de se dissiper, et les conditions d'une amélioration de la croissance mondiale sont en place. La faiblesse de l'inflation et des taux d'intérêt offre un terrain propice à un regain de confiance et à une hausse du pouvoir d'achat aussi bien chez les consommateurs que dans le secteur des entreprises.

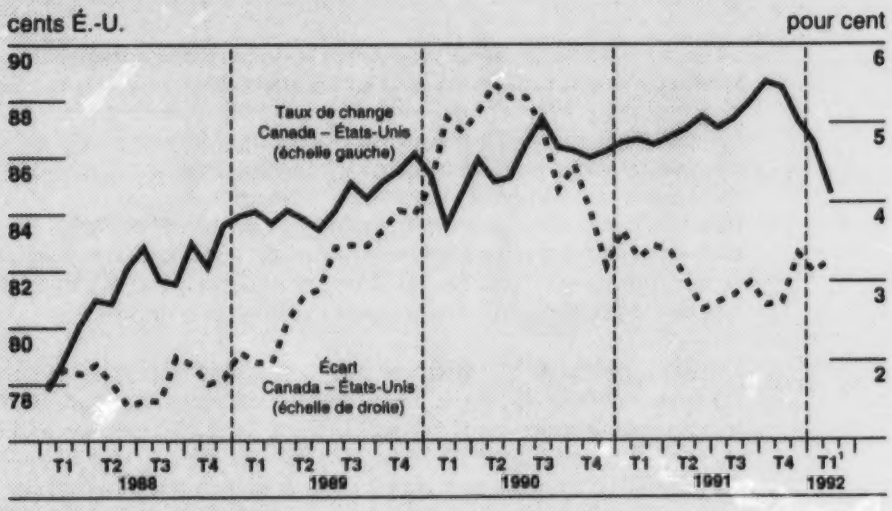
. . . une inflation faible

La montée des tensions inflationnistes à la fin des années 80 a amplement démontré qu'une réduction permanente de l'inflation et des anticipations inflationnistes était la clé d'une croissance économique plus durable. Seule une inflation réduite pour de bon pouvait permettre d'abaisser les taux d'intérêt et de les garder à un niveau peu élevé, stimulant ainsi la confiance et les dépenses intérieures. Il était essentiel de réduire les tensions de coûts dans l'économie afin de permettre un assouplissement durable de la politique monétaire et la reconstitution des marges bénéficiaires nécessaire à une reprise non inflationniste, et donc durable.

Le budget de février 1991 relevait le défi de l'inflation et des tensions inflationnistes.

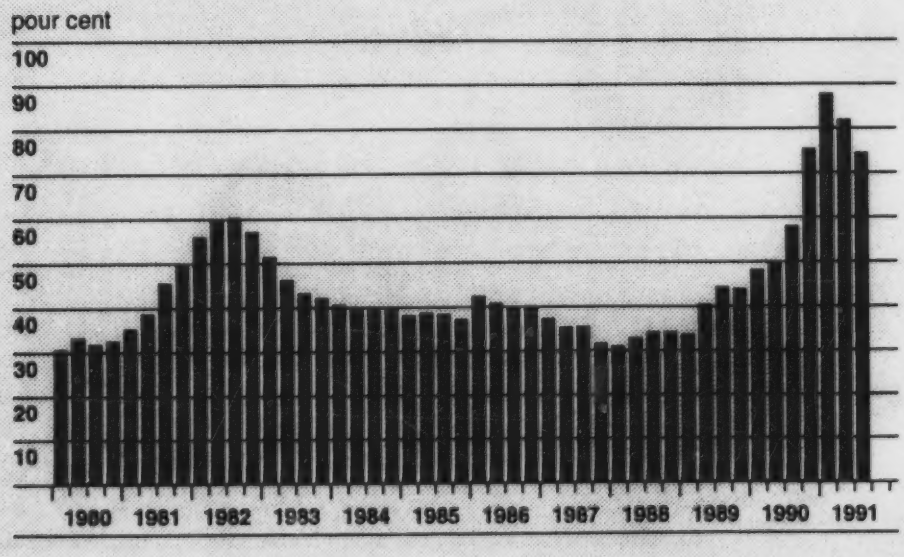
- Le budget établissait des objectifs réalistes de réduction de l'inflation, visant à ramener cette dernière à 3 pour cent d'ici la fin de 1992 et à moins de 2 pour cent au milieu de la décennie. Les objectifs adoptés témoignent clairement de l'importance que le gouvernement et la Banque du Canada attachent à la stabilité des prix. Instaurés afin d'accélérer l'adaptation à la stabilité des prix en réduisant les anticipations inflationnistes, les objectifs de réduction de l'inflation ont rempli ce rôle.
- Le gouvernement a montré la voie à suivre en restreignant les traitements, de manière à contribuer à la réduction des tensions de coûts intérieures. Les traitements des parlementaires, des fonctionnaires et des personnes nommées par décret du conseil, au niveau fédéral, ont été gelés par voie législative pour le présent exercice et limités à une hausse de 3 pour cent l'an prochain. La plupart des administrations provinciales ont emboîté le pas au fédéral en limitant les hausses de rémunération dans le secteur public.

Graphique 2.5
Taux de change Canada – États-Unis et écart des taux d'intérêt



[1] Données au 12 février 1992.

Graphique 2.6
Fardeau du service de la dette des sociétés non financières

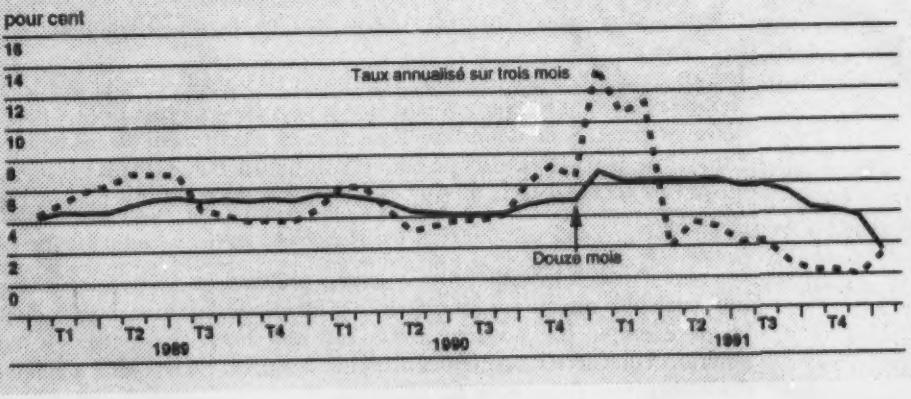


- Le gouvernement a renforcé son engagement à équilibrer le budget, à terme, afin d'empêcher que les déficits ne deviennent une source d'anticipations inflationnistes et une source de demande de capitaux trop vorace sur les marchés financiers. Le gouvernement a rappelé son engagement, pris en 1989, de ramener les besoins financiers à zéro d'ici 1995. Le Plan de contrôle des dépenses adopté antérieurement, lors du budget de février 1990, a été prolongé jusqu'à la fin de l'exercice 1994-95. Une loi a été proposée afin de plafonner le niveau absolu des dépenses de programmes fédérales au cours des cinq prochaines années.

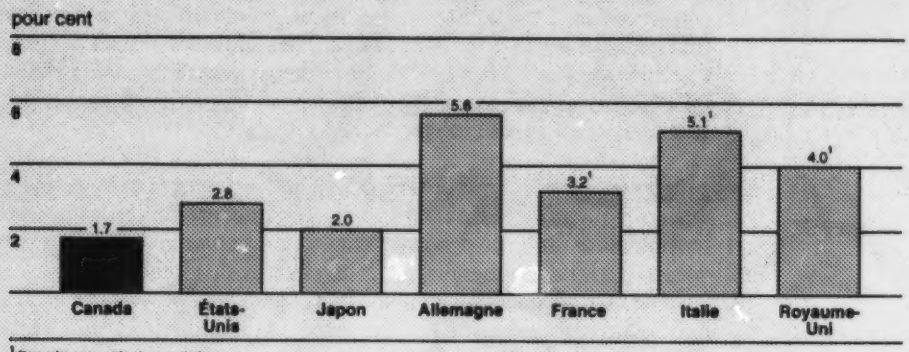
Des progrès appréciables ont été accomplis en 1991 dans la mise en place des conditions nécessaires à une vigoureuse reprise de l'économie intérieure: les tensions inflationnistes ont sensiblement diminué pendant l'année, permettant aux taux d'intérêt de diminuer considérablement. Les progrès réalisés au chapitre de l'inflation ont été masqués par l'effet ponctuel de l'entrée en vigueur de la TPS sur le niveau général des prix. Ce facteur a masqué la diminution appréciable des tensions inflationnistes sous-jacentes, sous l'effet de la sous-utilisation apparue pendant la récession sur les marchés des produits et du travail. Le taux d'utilisation des capacités est passé de près de 84 pour cent au deuxième trimestre de 1990 à moins de 78 pour cent au premier trimestre de 1991. Pendant la même période, le taux de chômage a sensiblement augmenté. La hausse constante du dollar canadien et la forte baisse des prix du pétrole, alors que les marchés mondiaux se stabilisaient après la crise du Golfe persique, ont également contribué au ralentissement de l'inflation.

Le taux d'inflation d'une année sur l'autre est tombé de 6.8 pour cent en janvier de l'an dernier à 3.8 pour cent en décembre et à un taux remarquable de 1.6 pour cent en janvier 1992 (graphique 2.7). Le taux de l'inflation sous-jacente ou fondamentale – l'indice des prix à la consommation (IPC) compte non tenu de ses composantes les plus variables, les aliments et l'énergie – a fortement diminué pendant la même période. Le taux enregistré d'une année sur l'autre en janvier est le meilleur qu'ait obtenu le Canada au chapitre de l'inflation depuis le début des années 70; il représente une amélioration considérable par rapport à une inflation qui semblait être bien établie à un niveau de l'ordre de 4 à 5 pour cent pendant une bonne partie des années 80. En outre, si l'on en juge par le deuxième semestre de 1991, l'inflation est maintenant moins rapide au Canada qu'aux États-Unis ainsi que dans tous les autres pays du G-7 (graphique 2.8).

Graphique 2.7
Taux d'inflation de l'IPC – indice d'ensemble



Graphique 2.8
Taux d'inflation des prix à la consommation au second semestre de 1991



¹ Données non désaisonnalisées.

. . . des tensions de coût réduites

Une inflation fortement réduite, l'engagement de stabiliser les prix et les programmes de restrictions salariales dans le secteur public semblent tous avoir joué un rôle appréciable dans le ralentissement des augmentations salariales conclues dans les grandes conventions collectives. Dans le secteur public, les règlements sont tombés d'un sommet de 6.4 pour cent au début de 1991 à moins de 3 pour cent au second semestre de l'année (graphique 2.9). Les programmes ont également renforcé la baisse des règlements dans le secteur privé et accéléré leur adaptation à la conjoncture du marché du travail. Les règlements conclus dans le secteur privé sont passés d'un sommet de 6.4 pour cent au troisième trimestre de 1990 à 3.3 pour cent au quatrième trimestre de 1991.

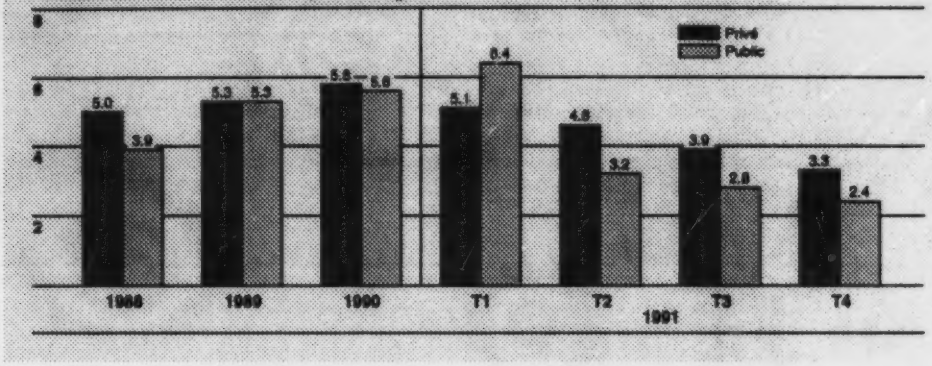
. . . permettant une baisse des taux d'intérêt

L'atténuation des tensions inflationnistes tout au long de 1991 a permis une réduction sensible des taux d'intérêt. Les taux à court terme (celui des effets commerciaux à 90 jours) ont diminué de d'environ 250 centièmes de point depuis le budget de février et de près de 650 centièmes depuis le sommet atteint en mai 1990. Le taux des effets à 90 jours est maintenant à son plus faible niveau depuis 1977, si l'on fait abstraction d'une très courte période au début de 1987. Le taux préférentiel des banques à charte est à son niveau le moins élevé en près de 19 ans. Le taux des hypothèques à un an est à son plus faible niveau depuis que ce terme est apparu, dans les années 70 (graphique 2.10).

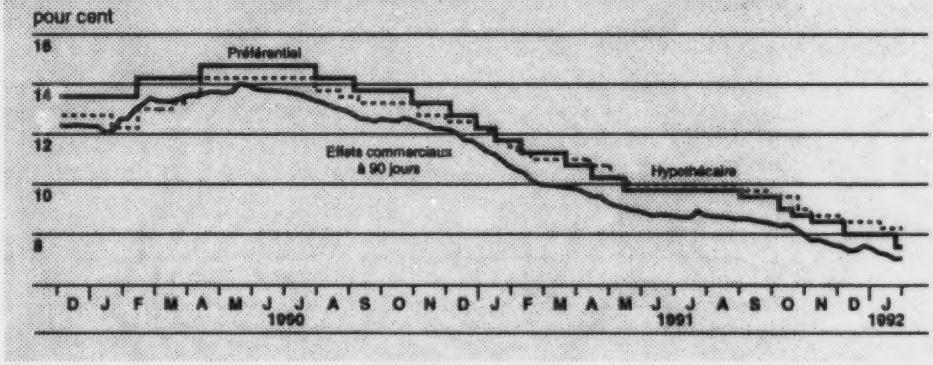
L'écart entre les taux d'intérêt à court terme au Canada et aux États-Unis est passé de5560 centièmes de point, son niveau le plus élevé en mai 1990, à moins de 350 centièmes. Étant donné que l'inflation est maintenant moins rapide au Canada qu'aux États-Unis, la possibilité d'une nouvelle diminution au Canada par rapport à nos voisins du Sud est accrue dans la mesure où les progrès réalisés sur le plan de l'inflation sont préservés.

Les taux d'intérêt hypothécaires et le taux préférentiel des banques à charte exercent une influence plus directe sur les ménages et les entreprises que les taux du marché monétaire. Ici, par exemple, les taux débiteurs de base au Canada ne dépassent le taux privilégié américain que de 100 centièmes de point, ce qui est dû en partie à la bonne capitalisation des institutions financières canadiennes.

Graphique 2.9
Règlements salariaux dans les secteurs privé et public



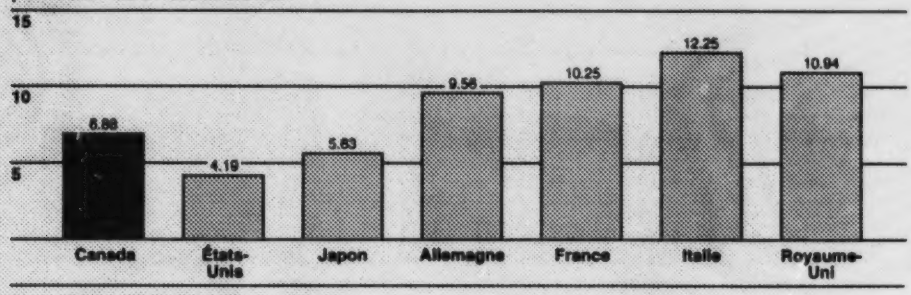
Graphique 2.10
Taux préférentiel, des hypothèques à un an et des effets commerciaux à 90 jours



Dans la plupart des principaux pays européens, à l'exception du Royaume-Uni, les taux d'intérêt ont augmenté en 1991. Au Japon, les taux ont progressé au premier semestre de 1991, mais ils ont sensiblement diminué depuis. En conséquence, le Canada affiche à l'heure actuelle les taux d'intérêt à court terme les troisièmes moins élevés parmi les pays du G-7, tant en termes nominaux que réels (graphique 2.11).

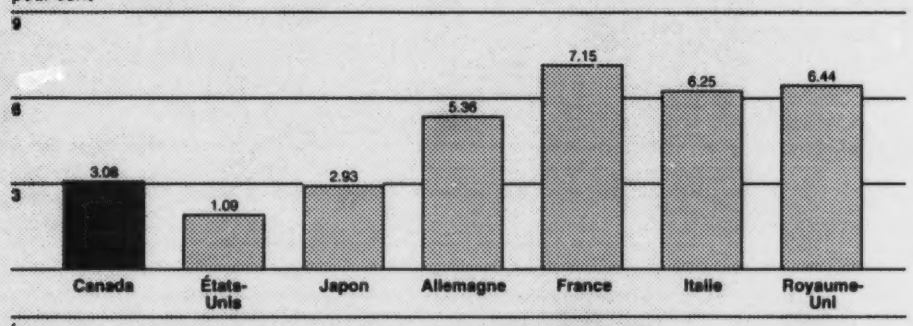
Une diminution des taux d'intérêt à plus long terme au Canada révèle l'amélioration des anticipations inflationnistes. Depuis le budget de février 1991, le taux des obligations gouvernementales à 10 ans a baissé de lus de 100 centièmes de point. Là encore, la baisse des taux à plus long terme a été plus marquée au Canada qu'aux États-Unis. À la fin de 1991, l'écart entre les taux des obligations gouvernementales à long terme au Canada et aux États-Unis était descendu aux environs de 110 centièmes, contre plus de 170 centièmes de point au moment du budget de février 1991.

Graphique 2.11a
Comparaison des taux d'intérêt à court terme
Taux des dépôts à trois mois en eurodevises



Source : Financial Times (Londres).

Graphique 2.11b
Comparaison des taux d'intérêt réels à court terme[1]

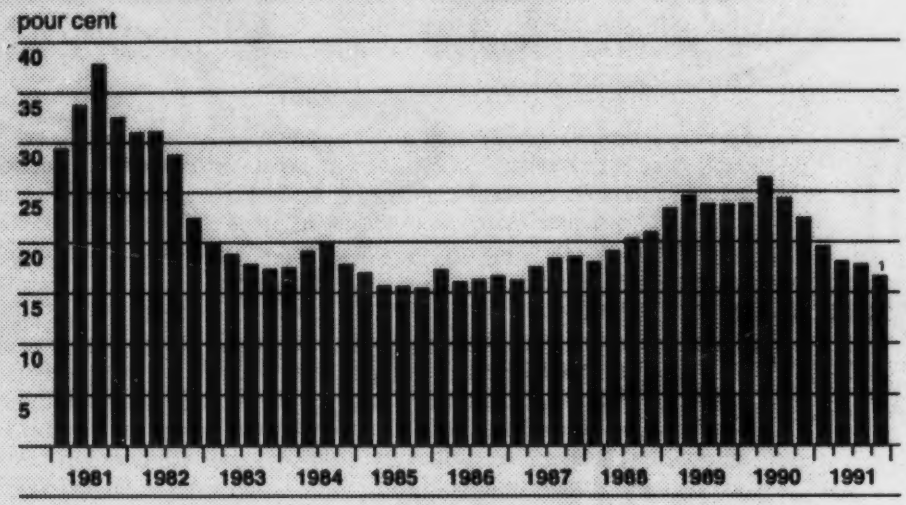


[1] Taux nominaux des dépôts à trois mois en eurodevises, moins inflation de l'IPC en décembre 1991.

Cette baisse des taux d'intérêt exerce un puissant effet de stimulation sur la demande intérieure en réduisant le coût des importants achats des ménages et des entreprises, de même qu'en diminuant les frais de service de la dette existante. Par exemple, la diminution des taux d'intérêt hypothécaires a rendu le logement beaucoup plus abordable, à un point que l'on n'avait pas vu depuis 1987 (graphique 2.12). La baisse des taux hypothécaires par rapport à leur sommet de mai 1990 a réduit les mensualités types, sur une hypothèque de $75,000 amortie sur 25 ans, de $309 pour une hypothèque à un an et de $236 pour un terme de cinq ans (graphique 2.13).

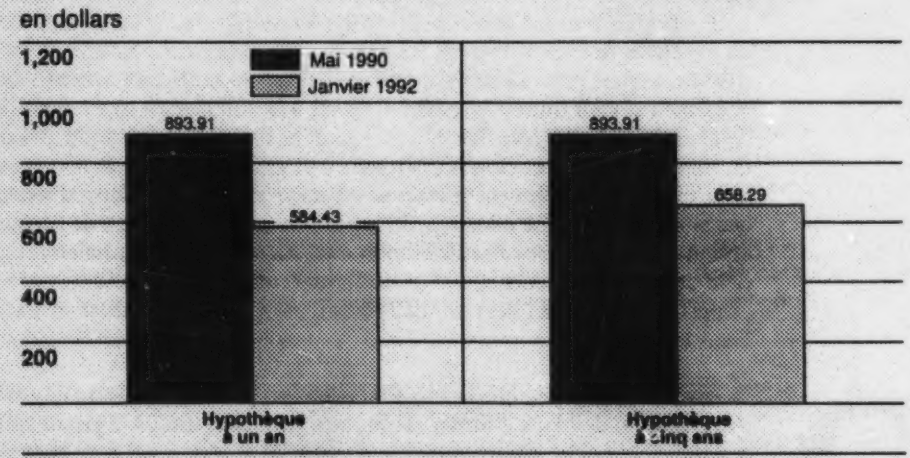
Les taux moins élevés s'appliquent également à la dette déjà contractée par les consommateurs, réduisant d'autant les frais de service de la dette. Prises dans leur ensemble, ces économies se traduisent par une source appréciable de revenu disponible pour les familles canadiennes: d'après les données disponibles jusqu'en septembre dernier, les économies totales réalisées par les familles canadiennes sur leurs versements hypothécaires et leurs autres paiements d'intérêt avaient déjà atteint $1.5 milliard grâce à

Graphique 2.12
Abordabilité du logement
Mensualités en proportion du revenu disponible



[1] La valeur indiquée pour le quatrième trimestre est une estimation.

Graphique 2.13
Effet de la baisse des taux hypothécaires sur les mensualités types[1]



[1] Pour un principal de $75,000 amorti sur 25 ans. Les calculs pour 1990 sont basés sur des taux hypothécaires types de 14 1/4 pour cent à un an et à cinq ans.
Le calcul pour 1992 est basé sur des taux de 8 1/4 et 9 3/4 pour cent respectivement.

la diminution des taux d'intérêt. Ces économies augmenteront à mesure qu'un plus grand nombre de ménages renouvelleront leurs hypothèques et d'autres dettes à des taux beaucoup moins élevés. Des économies seront également réalisées par les entreprises qui renouvellent leurs emprunts à des taux moins élevés. Par exemple, la mensualité à verser sur un prêt à la petite entreprise de $200,000 amorti sur 10 ans a baissé de $856, soit de près de 25 pour cent depuis mai 1990. La réduction des frais de service de la dette aussi bien pour les ménages que pour les entreprises dégage des fonds qui seront dépensés lorsque la confiance reviendra.

Le secteur des sociétés bénéficie au Canada non seulement d'une baisse des coûts d'émission et de service de la dette, mais aussi d'une baisse du coût des capitaux propres grâce à la montée récente des cours en bourse. Non seulement cette augmentation traduit un regain d'optimisme chez les investisseurs, mais elle encourage aussi les entreprises à entreprendre de nouveaux investissements en réduisant leurs coûts de financement.

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES À COURT TERME, 1992 et 1993

Avant de décrire en détail les perspectives de l'économie canadienne pour 1992 et 1993, nous aborderons le contexte économique prévisible au niveau international pour cette période. L'évolution de l'économie américaine est particulièrement importante pour les perspectives de croissance du Canada, mais cela ne devrait pas occulter les avantages clés acquis dans l'économie canadienne par rapport à celle des États-Unis. Ainsi que le démontrent les annexes de ce chapitre et du chapitre 4, les perspectives d'expansion du Canada sont favorisées par une situation budgétaire meilleure au niveau national, un secteur des ménages dont la situation financière est plus saine, et les taux d'inflation moins élevés que ceux prévus pour les États-Unis. Ces avantages structurels contribuent à expliquer la performance économique plus vigoureuse que le Canada devrait obtenir par rapport à son principal partenaire commercial, aussi bien à court terme qu'à moyen terme.

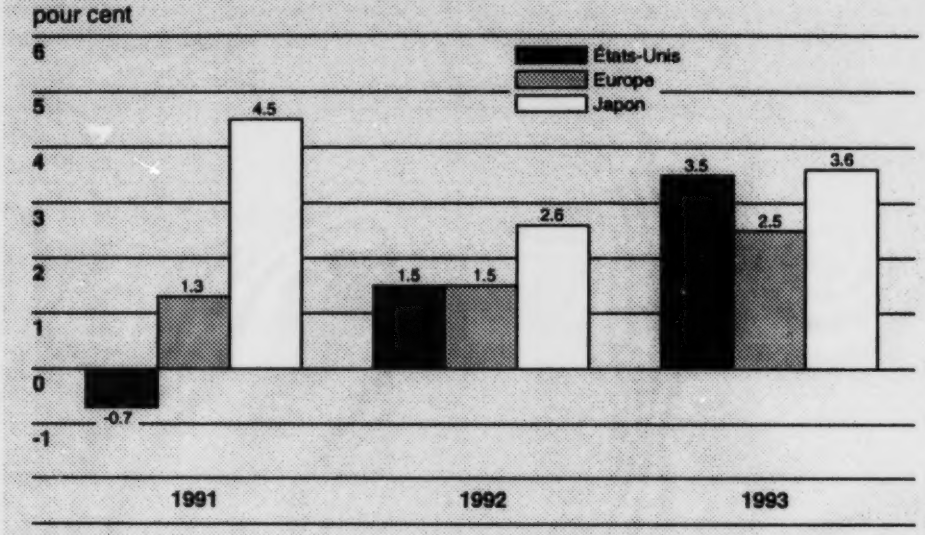
Perspectives aux États-Unis et dans les principaux pays d'outre-mer

Après une récession peu marquée par comparaison avec les mouvements de baisse antérieurs, l'économie américaine a surpris presque tous les analystes à l'automne dernier en voyant se ralentir le rythme modéré de reprise qui avait été enregistré aux deuxième et troisième trimestres. La croissance a été à peu près nulle au quatrième trimestre. La confiance devrait toutefois se rétablir grâce à la diminution appréciable des taux d'intérêt. Le Conseil de la Réserve fédérale a nettement assoupli sa politique monétaire; depuis la fin de 1990, le taux des effets commerciaux à 90 jours a diminué de 400 centièmes de point pour tomber à son plus bas niveau en 20 ans, pour aboutir à des réductions plus marquées des taux au quatrième trimestre de 199 , face au fléchissement de l'économie. Étant donné que les mesures de stimulation monétaire mettent normalement jusqu'à 18 mois pour produire tous leurs effets sur l'activité économique, la détente des taux d'intérêt exercera un puissant effet cumulatif de stimulation sur la croissance tout au long de l'année 1992.

La croissance sera peu élevée aux États-Unis au premier trimestre de 1992, mais le redressement devrait s'affirmer par la suite pour permettre à la production d'afficher une croissance annuelle relativement vigoureuse de plus de 3 1/2 pour cent au deuxième semestre de 1992 et au premier semestre de 1993. Même dans ces conditions, le PIB réel ne devrait enregistrer qu'une hausse de 1.5 pour cent pour l'ensemble de l'année 1992, après avoir reculé de 0.7 pour cent en 1991 (graphique 2.14).

L'investissement fixe du secteur résidentiel et des entreprises et la reconstitution des stocks devraient être les principaux éléments de reprise aux État-Unis. Les exportations

Graphique 2.14
Croissance réelle du PIB/PNB aux États-Unis et dans les pays d'outre-mer

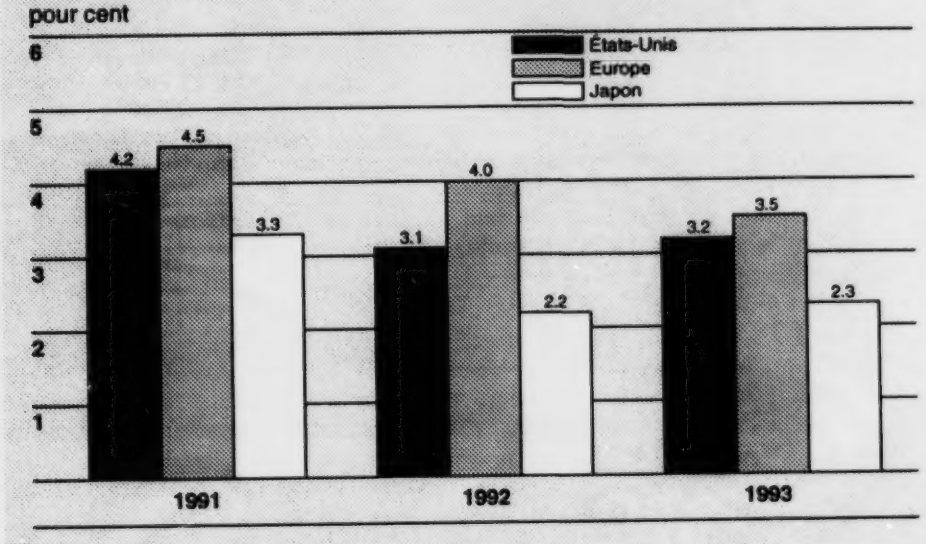


devraient rester vigoureuses, en raison à la fois de la compétitivité améliorée des entreprises et d'un redressement économique chez les partenaires commerciaux des États-Unis. Les importations devraient toutefois augmenter parallèlement à la reprise de l'économie intérieure, de sorte que les exportations nettes devraient légèrement freiner l'économie. La reprise restera inférieure à la moyenne cyclique pour un certain nombre de raisons, notamment un endettement encore lourd des ménages et des sociétés, un grand nombre de mises à pied résultant d'une restructuration dans le secteur des services et une offre excédentaire sur le marché immobilier commercial.

L'inflation devrait continuer de suivre la tendance au ralentissement amorcée l'an dernier à cause d'une offre excédentaire sur le marché du travail et de la sous-utilisation des capacités de production. L'inflation de l'IPC devrait tomber de 5.4 pour cent en 1990 et de 4.2 pour cent en 1991 à 3.1 pour cent cette année (graphique 2.15). Une inflation peu rapide renforcera le pouvoir d'achat, la confiance et la dépense. En réduisant les anticipations inflationnistes, elle favorisera également une nouvelle baisse des taux d'intérêt à long terme, une condition essentielle à la reprise des investissements des entreprises.

Malgré le plafonnement des dépenses fédérales discrétionnaires imposé dans la *Loi de mise en oeuvre du budget* de 1990, le déficit fédéral devrait augmenter sensiblement au cours de l'exercice 1992, à partir d'un niveau record de $269 milliards en 1991. Les résultats précis dépendront de la mesure dans laquelle l'Administration et le Congrès parviendront à s'entendre sur les propositions budgétaires du Président, mais le déficit du présent exercice devrait passer aux environs de $400 milliards. Par rapport à la taille de l'économie, l'Administration s'attend à ce que le déficit passe de 4.8 pour cent du PIB au cours de l'exercice 1991 à 6.8 pour cent en 1992, avant de retomber à 5.7 pour cent au cours de l'exercice 1993. La hausse du déficit en 1992 est due à la fois à l'effet persistent du

Graphique 2.15
Inflation de l'IPC aux États-Unis et dans les pays d'outre-mer



ralentissement économique sur les entrées fiscales et à une nouvelle hausse des paiements d'assurance-dépôts et des versements effectués par la Resolution Trust Corporation. En fait, les dépenses réelles en biens et en services, au niveau fédéral, devraient se contracter à court terme.

La croissance devrait être mitigée dans les principaux pays d'outre-mer en 1992, conformément à une tendance apparue en 1990. Les pays qui ont subi un fort ralentissement ou une récession en 1990 et au début de 1991 – le Royaume-Uni, la France et l'Italie – devraient bénéficier d'un redressement cette année. Par contre, le Japon et l'Allemagne occidentale devraient accuser un ralentissement appréciable, en moyenne annuelle, après plusieurs années de forte croissance. En 1993, la plupart des principaux pays européens devraient approcher leur potentiel de croissance, tandis qu'une reprise de la croissance devrait se manifester également au Japon et en Allemagne occidentale. L'inflation devrait diminuer légèrement dans la plupart des pays d'outre-mer du G-7 en 1992 et au début de 1993, grâce à une marge de sous-utilisation appréciable sur les marchés des produits et du travail, de même qu'à de faibles hausses des prix des produits de base. En Allemagne, cependant, la croissance plus rapide des coûts unitaires de main-d'oeuvre et le relèvement de divers prélèvements indirects et administratifs devraient maintenir l'inflation à un niveau élevé à court terme et, ainsi, limiter les possibilités de détente monétaire en Europe.

Perspectives économiques à court terme au Canada

Renforcement de la croissance en 1992 et 1993

Selon les indications disponibles, la croissance restera faible au premier trimestre de 1992. Vers le printemps, cependant, un redressement à l'étranger sera renforcé par une amélioration des conditions intérieures – les marges bénéficiaires continueront de se

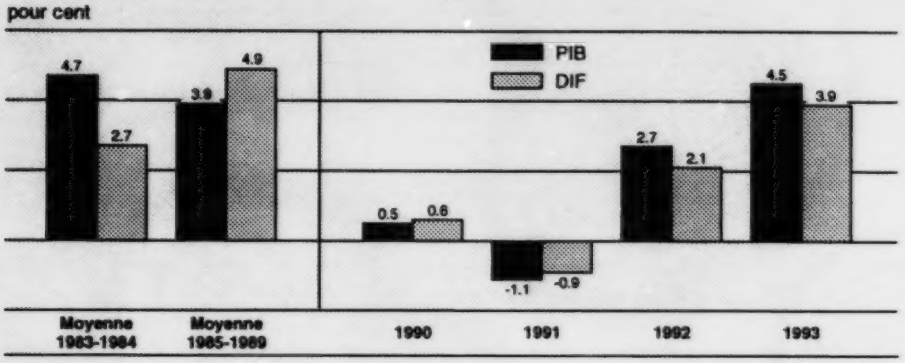
Tableau 2.1
Perspectives économiques internationales à court terme

	1991	1992	1993
	(Variation en pourcentage, sauf indication contraire)		
États-Unis			
PIB réel	-0.7	1.5	3.5
Inflation de l'IPC	4.2	3.1	3.2
Taux de chômage (niveau en pourcentage)	6.8	7.0	6.6
Solde du compte courant			
(en milliards de dollars)	-7.4	-35.5	-56.1
(en proportion du PIB)	-0.1	-0.6	-0.9
Taux des effets commerciaux à 90 jours			
(niveau en pourcentage, rendement véritable)	6.0	4.3	6.0
(niveau en pourcentage, taux réel)	1.8	1.2	2.8
Taux des obligations de sociétés AAA			
(niveau en pourcentage)	8.7	8.3	8.7
(niveau, taux réel)	4.5	5.2	5.5
Autres principaux pays de l'OCDE			
PNB/PIB réel			
Europe	1.3	1.5	2.5
Allemagne occidentale[1]	3.2	1.2	2.2
France, Royaume-Uni et Italie	0.3	1.6	2.7
Japon	4.5	2.6	3.6
Inflation			
Europe	4.5	4.0	3.5
Allemagne occidentale[1]	3.5	3.5	2.8
France, Royaume-Uni et Italie	5.0	4.2	3.8
Japon	3.3	2.2	2.3

[1] Les projections présentées pour l'Allemagne occidentale correspondent à la République fédérale allemande d'avant la réunification.

rétablir, la baisse des taux d'intérêt accroîtra progressivement les ressources des ménages et des sociétés parallèlement à la restructuration de leur dette, et le contexte se caractérisera par une inflation faible et stable. Combinés à l'effet des mesures présentées dans ce budget, ces facteurs favoriseront une croissance plus marquée et plus équilibrée pendant tout le reste de l'année 1992 de même qu'en 1993. L'expansion annuelle moyenne demeurera modeste en 1992, à 2.7 pour cent, à cause d'une faible croissance au second semestre de 1991 et au début de 1992. La progression annuelle moyenne sera plus rapide en 1993, se situant à 4.5 pour cent, grâce à une accélération des taux d'expansion trimestriels au second semestre de 1992 et tout au long de l'année 1993 (graphique 2.16). Sur l'ensemble de la période, la croissance annuelle, cette année et l'an prochain, restera

Graphique 2.16
Croissance du PIB réel et de la demande intérieure finale



nettement inférieure à l'expansion moyenne de 4.7 pour cent enregistrée au cours des années de reprise 1983 et 1984.

La diminution des tensions inflationnistes permettra aux taux d'intérêt de poursuivre leur baisse cette année puis en 1993. Selon les prévisions, les taux à court terme s'établiront à 6.9 pour cent en moyenne en 1992, contre 8.9 pour cent en 1991, avant de descendre à 6.5 pour cent en moyenne en 1993.

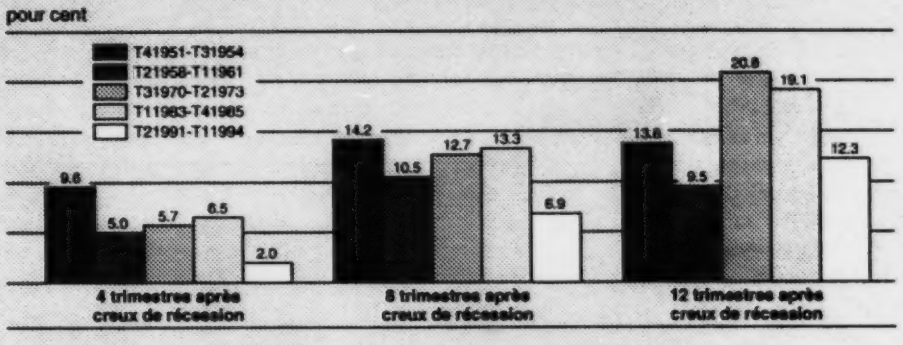
Grâce à une forte diminution cumulative des taux d'intérêt, les investissements résidentiels et les dépenses de consommation devraient être les principaux moteurs de la croissance en 1992. L'effet de la baisse des taux d'intérêt sur la dépense se renforce progressivement, prenant généralement jusqu'à 18 mois pour atteindre son maximum. Ce décalage est dû à un certain nombre de facteurs, notamment le délai nécessaire à la restructuration des dettes et le temps que prennent les décisions de procéder à d'importants achats. En outre, le raffermissement de la demande aux États-Unis, la baisse récente du dollar, le redressement des cours des produits de base, le renforcement de la compétitivité et l'amélioration des conditions d'investissement seront autant de facteurs propices à l'expansion vers la fin de 1992 et en 1993.

Une croissance annuelle de 4.5 pour cent en 1993 est inférieure à la norme observée au cours des reprises passées. Le graphique 2.17 illustre la croissance obtenue au cours des quatres reprises soutenues qui ont eu lieu depuis 1951. La reprise actuelle est plutôt faible par rapport aux moyennes passées. L'économie continuera donc de présenter une capacité excédentaire tout au long de cette période (graphique 2.18), malgré le redressement prévu de la croissance en 1993.

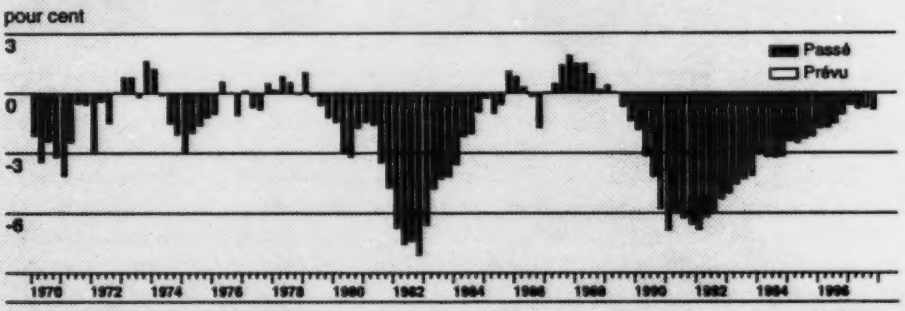
Consolidation des progrès au chapitre de l'inflation

L'offre excédentaire qui persistera sur les marchés des produits et le taux de sous-emploi correspondant sur le marché du travail, combinés à une politique fermement anti-inflationniste du gouvernement, auront pour effet de réduire encore les tensions inflationnistes et de contribuer à la consolidation des progrès accomplis (graphique 2.19).

Graphique 2.17
Comparaison de la reprise actuelle et des reprises soutenues passées: Croissance cumulative du produit intérieur brut réel



Graphique 2.18
Écart de production[1]



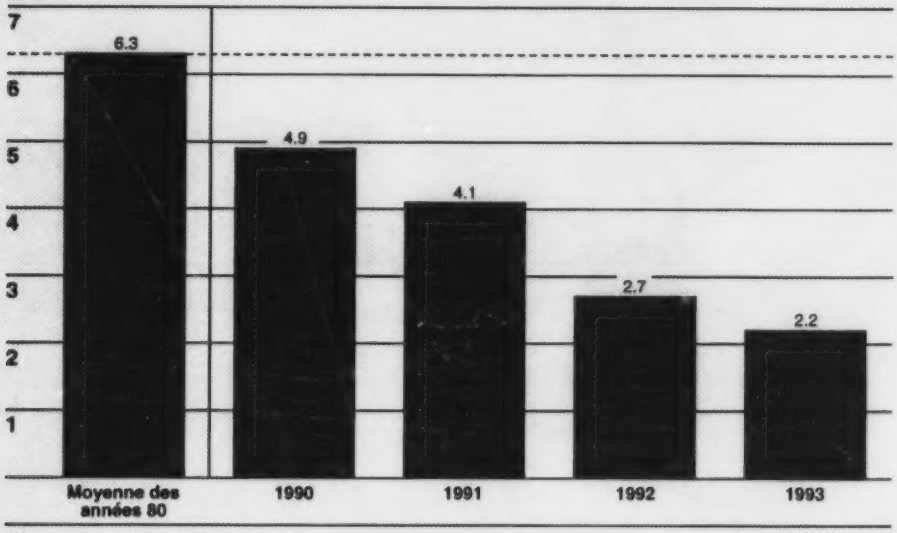
[1] «L'écart de production» correspond à la différence en pourcentage entre le PIB effectif et le «PIB potentiel», ce dernier étant défini comme le niveau soutenable (non-inflationniste) maximal de production que permet d'obtenir le stock existant de main-d'oeuvre et de capital dans l'économie, à l'aide des technologies actuelles.

La modération des tensions salariales, combinée à une hausse de la productivité due à la fois à des facteurs cycliques et à la restructuration manifeste dans un certain nombre de secteurs, entraînera un ralentissement marqué des coûts unitaires de main-d'oeuvre à court terme (graphique 2.20). Le rythme de hausse des coûts unitaires de main-d'oeuvre, d'une année sur l'autre, devrait passer de 3.6 pour cent au quatrième trimestre de 1991 à 1.9 pour cent au quatrième trimestre de cette année et à 1.8 pour cent au quatrième trimestre de 1993, ce qui est de beaucoup inférieur à l'augmentation de 4.5 pour cent observée en moyenne entre 1985 et 1990.

Le ralentissement des coûts unitaires de main-d'oeuvre est essentiel à la reconstitution des marges bénéficiaires, qui ont atteint des bas niveaux sans précédent, sans que cela compromette les progrès réalisés sur le plan de l'inflation en 1991. La baisse récente du taux de change facilitera également le redressement des bénéfices. Les bénéfices des sociétés avant impôts devraient augmenter d'environ 40 pour cent d'ici la fin de 1992, puis en 1993. Cette augmentation représente toutefois un redressement à partir de niveaux extrêmement faibles, de sorte qu'en 1992 et 1993 les marges bénéficiaires demeureront nettement inférieures aux niveaux de la période 1983-1989.

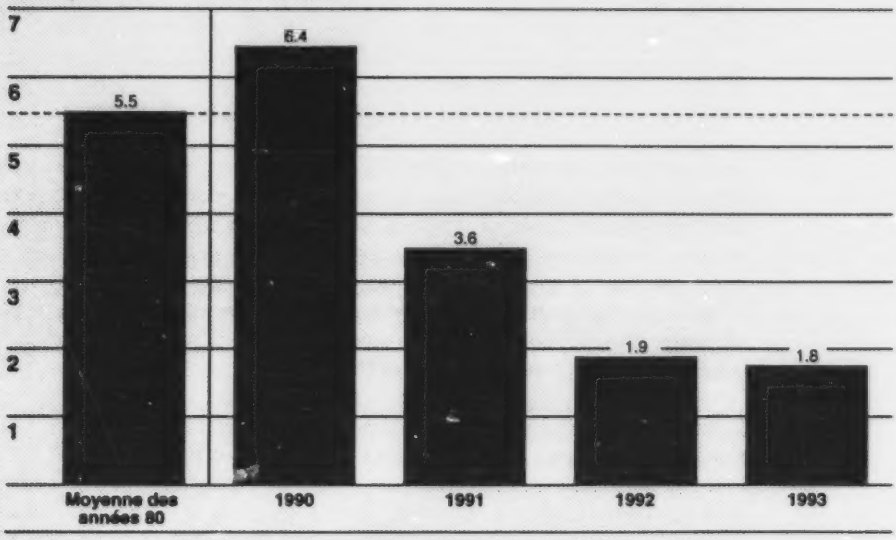
Graphique 2.19
Inflation de l'IPC

d'un quatrième trimestre à l'autre



Graphique 2.20
Croissance des coûts unitaires de main-d'oeuvre

d'un quatrième trimestre à l'autre



Le ralentissement constant des tensions de coûts sous-jacentes, conformément à la réduction de l'inflation, rend encore plus crédible l'engagement du gouvernement et de la Banque du Canada de réaliser et de maintenir la stabilité des prix. Ces progrès devraient permettre d'assouplir encore les conditions du marché monétaire cette année et en 1993.

Les dépenses des ménages continuent d'alimenter la reprise

La réduction considérable des taux d'intérêt depuis mai 1990 continuera de stimuler vigoureusement les composantes de la demande intérieure qui sont sensibles aux taux d'intérêt, en particulier les achats de biens de consommation durables et la construction résidentielle. Une nouvelle amélioration graduelle de l'abordabilité du logement continuera de favoriser les mises en chantier d'habitations, tout comme l'effet retardé des progrès substantiels déjà enregistrés à ce chapitre. Le marché de l'habitation bénéficiera de l'abaissement à 5 pour cent du paiement minimum requis pour les hypothèques agréées par la SCHL dans le cas des personnes qui achètent leur première maison et par l'utilisation proposée des REER à cette fin. Les investissements résidentiels augmenteront également à court terme à mesure que les ménages prendront conscience du caractère durable d'une inflation et de taux d'intérêt peu élevés. De plus, il existe une demande insatisfaite appréciable de logements après deux ans, ou presque, de mises en chantier inférieures aux besoins démographiques. Les mises en chantier résidentiels devraient s'aligner sur les nouveaux besoins démographiques, qui dépassent 200,000 logements en taux annuel, d'ici l'an prochain, mais des besoins non satisfaits persisteront tout au long de l'année 1993.

La dépense de consommation devrait augmenter à un rythme annuel moyen de 2.1 pour cent en 1992, sa croissance devant passer à 3.8 pour cent en 1993. Le revenu disponible des particuliers s'accroîtra grâce aux mesures proposées dans ce budget en matière d'impôts et de transferts. De plus, la consommation augmentera plus vite que le revenu disponible réel en 1992 et 1993, le taux d'épargne diminuant grâce à un regain de confiance des consommateurs, sous l'effet d'une inflation moins rapide et de taux d'intérêt peu élevés. La situation financière des ménages ne stimulera pas autant l'expansion économique qu'en 1983-1984, car l'endettement n'a pas été réduit dans la même mesure qu'au cours de la dernière récession. La dette des ménages ne devrait cependant pas exercer de contraintes importantes sur la dépense au cours de la période de prévision. L'importance de l'endettement cumulatif du secteur des ménages peut facilement être exagérée si l'on examine des données globales. Il ressort du graphique 2.21 que l'augmentation tendancielle de la dette des particuliers au cours des années 70 et 80 était presqu'entièrement imputable à une hausse de l'endettement hypothécaire, en raison de la croissance du taux d'accession à la propriété alors que la génération du *baby boom* prenait de l'âge. Cet endettement hypothécaire a eu pour contrepartie une hausse de la valeur des actifs, de sorte que la situation nette des ménages s'est améliorée.

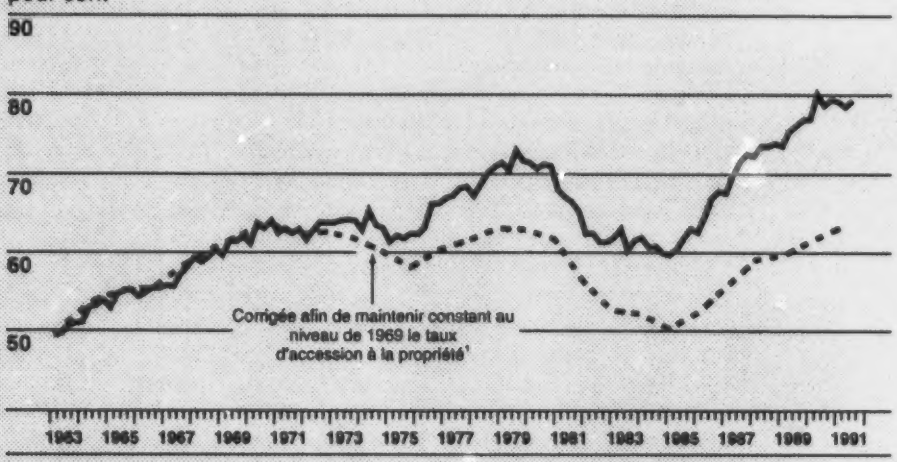
L'investissement non résidentiel ne contribuera pas beaucoup à l'expansion cette année. Une offre excédentaire d'espaces à bureau entraînera une nouvelle baisse des investissements en construction non résidentielle au cours du premier semestre. Les investissements en machines et en matériel, par contre, progresseront de 1.8 pour cent en 1992. La proposition visant à accélérer l'amortissement des machines et du matériel de fabrication et de transformation contribuera à soutenir le redressement de ces investissements cette année. La hausse des investissements réels s'affirmera en 1993, pour atteindre 8.5 pour cent en moyenne dans le cas des machines et du matériel et 2.9 pour cent pour la construction non résidentielle. Les investissements des entreprises seront facilités par un redressement des marges bénéficiaires, une baisse des taux d'imposition du revenu dans la fabrication et la transformation, un rétablissement corrélatif de la confiance

des entreprises, une forte diminution du coût du capital et une hausse des taux d'utilisation des capacités. Le coût du capital est en baisse pour trois raisons. Premièrement, les taux d'intérêt réels beaucoup moins élevés font que le coût réel du financement des investissements des entreprises en 1993 ne sera que de peu supérieur à la moitié du niveau de 1990. Deuxièmement, quand l'inflation est plus faible, le coût réel des fonds diminue aussi à cause de la réduction correspondante des risques et des incertitudes. Troisièmement, l'élimination de la taxe de vente fédérale sur les biens d'équipement a abaissé de façon permanente le coût du capital et incitera les entreprises à réagir plus rapidement, au niveau de l'investissement, à l'amélioration des facteurs économiques fondamentaux au cours des deux prochaines années.

Les gains de compétitivité porteront la croissance des exportations à 6.2 pour cent entre le quatrième trimestre de 1991 et le quatrième trimestre de 1992, soit un taux supérieur au rythme modéré de progression économique prévu chez nos principaux partenaires commerciaux. Malgré une hausse des importations généralement parallèle à celle de la demande intérieure tout au long de 1992, les exportations nettes s'amélioreront sensiblement cette année. Le solde réel de la balance commerciale enregistrera une nouvelle progression en 1993, alors qu'une inflation encore moins rapide et une productivité supérieure rendront le Canada plus compétitif tant à l'exportation que face aux importations, et qu'un redressement économique aux États-Unis et dans les pays d'outre-mer augmentera la demande de biens et de services canadiens à l'étranger.

La combinaison d'une croissance plus vigoureuse des exportations et d'une baisse des taux d'intérêt améliorera quelque peu les comptes extérieurs du Canada en 1992; cependant, la nouvelle baisse prévue des termes de l'échange limitera l'amélioration de la balance courante cette année. Le redressement des termes de l'échange du Canada et une nouvelle progression du solde réel des échanges produiront un redressement plus considérable de la

Graphique 2.21
Dette des particuliers en proportion du revenu disponible



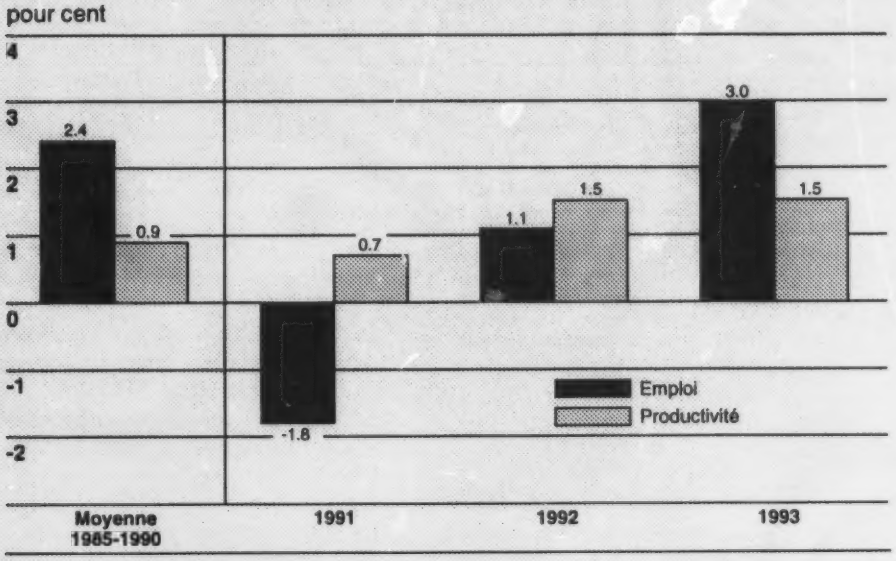
[1] La dette des particuliers est corrigée pour faire correspondre la dette hypothécaire à la croissance annuelle moyenne des ménages, maintenant constante au niveau de 1969 la proportion des ménages propriétaires de logements.

Tableau 2.2
Perspectives économiques du Canada: Principaux indicateurs économiques, 1991 à 1993

	1991	1992	1993
	(variation en pourcentage, sauf indication contraire)[1]		
Dépenses (en volumes)			
Produit intérieur brut (PIB)	-1.1	2.7	4.5
Consommation	-1.0	2.1	3.8
Investissement résidentiel	-8.5	11.9	10.9
Investissement non résidentiel des entreprises	-4.0	0.5	6.4
Machines et matériel	-2.5	1.8	8.5
Construction non résidentielle	-6.2	-1.7	2.9
Dépenses publiques	3.1	0.6	1.1
Demande intérieure finale	-0.9	2.1	3.9
Variation des stocks (contribution à la croissance; en pourcentage)	0.3	0.5	0.3
Exportations	0.8	5.6	6.5
Importations	1.3	5.6	5.4
Variation des exportations nettes (contribution à la croissance; en pourcentge)	-0.2	-0.1	0.3
Solde du compte courant			
(en milliards de dollars courants)	-25.7	-30.8	-24.6
(en pourcentage du PIB)	3.8	4.3	2.9
Mises en chantier de logements (en milliers d'unités)	152	180	222
Prix et coûts			
Moyenne annuelle			
IPC	5.6	2.2	2.2
IPC hors aliments et énergie	5.8	2.8	2.3
Indice synthétique des prix du PIB	2.9	1.7	3.1
Revenu du travail par personne employée	5.8	4.0	3.2
Coûts unitaires de main-d'oeuvre	5.0	2.4	1.7
d'un quatrième trimestre à l'autre			
IPC	4.1	2.7	2.2
IPC, hors aliments et énergie	5.1	3.0	2.2
Marché du travail			
Population active	0.6	1.1	2.3
Emploi	-1.8	1.1	3.0
Taux de chômage (en pourcentage, au quatrième trimestre)	10.3	10.1	9.5
Revenus			
Revenu disponible réel des particuliers	-0.5	0.9	3.4
Bénéfices des sociétés	-28.5	32.8	36.9
Taux d'épargne des particuliers (en pourcentage)	10.9	10.1	9.9
Marché financier (pour cent)			
Taux des effets commerciaux à 90 jours			
Nominal	8.9	6.9	6.5
Réel[1]	3.3	4.7	4.3
Taux des obligations à long terme du gouvernement			
Nominal	9.8	8.5	8.3
Réel[1]	4.2	6.3	6.1

[1] Les taux d'intérêt réels correspondent aux taux nominaux, diminués de la variation en pourcentage de l'indice des prix à la consommation.

Graphique 2.22
Croissance de l'emploi et de la productivité du travail



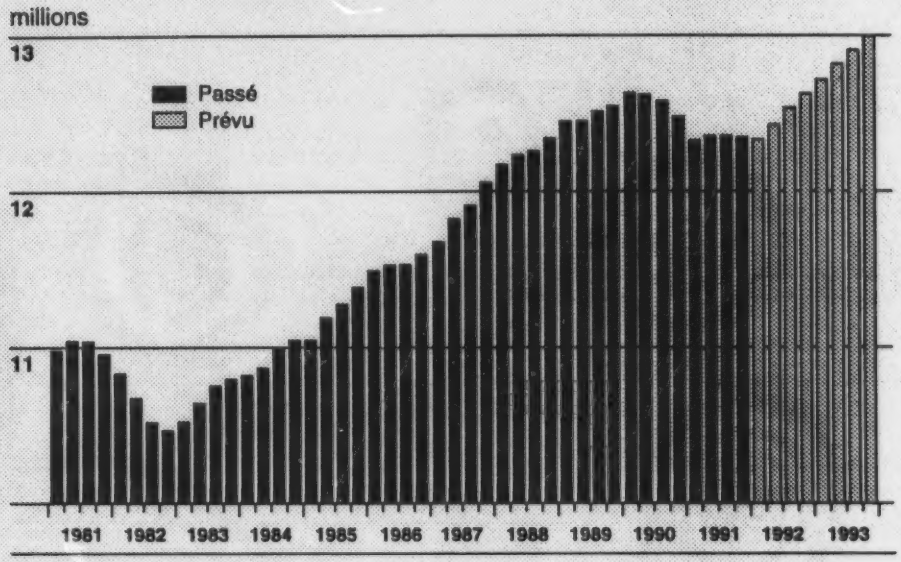
balance courante tout au long de 1993, mais le déficit devrait rester élevé par rapport aux normes passées. Par rapport à la taille de l'économie, le déficit de la balance courante devrait passer de 4.4 pour cent à la fin de 1991 à 3.8 pour cent à la fin de 1992 et à 2.4 pour cent à la fin de 1993. Si les progrès prévus sont appréciables, l'ampleur du déficit de la balance courante restera un sujet de préoccupation cette année et l'an prochain, illustrant l'importance cruciale que revêt l'assainissement des finances publiques à tous les paliers de gouvernement afin de limiter les nouveaux recours à l'épargne étrangère.

L'emploi progressera constamment tout au long de 1993

Plusieurs industries traversent une restructuration en raison des réformes structurelles mises en place ces dernières années et de la mondialisation croissante de l'économie. Les entreprises modernisent leurs usines et leur équipement, réduisent leurs opérations dans certains cas, les agrandissent dans d'autres et compriment presque toujours leurs frais généraux. À court terme, une restructuration effectuée en période de faible activité économique réduit la demande de main-d'oeuvre. Avec le temps, cependant, la productivité du travail augmentera quand l'activité économique se redressera, accroissant ainsi la compétitivité et créant un plus grand nombre d'emplois. Cet effet se manifestera l'an prochain, alors que la croissance de la productivité du travail de même que de l'emploi dépassera les niveaux moyens de la période de 1985-1990 (graphique 2.22). En conséquence, environ 300,000 emplois par année devraient être créés en 1992 et 1993 (graphique 2.23).

Une forte augmentation de la population active, due principalement au retour sur le marché de personnes qui avaient cessé de chercher du travail, limitera la baisse du taux de chômage au cours des deux prochaines années. Le taux de chômage n'enregistrera donc qu'une légère diminution à court terme, s'établissant à 10.3 pour cent en moyenne en 1992 et à 9.7 pour cent en 1993.

Graphique 2.23
Emploi total



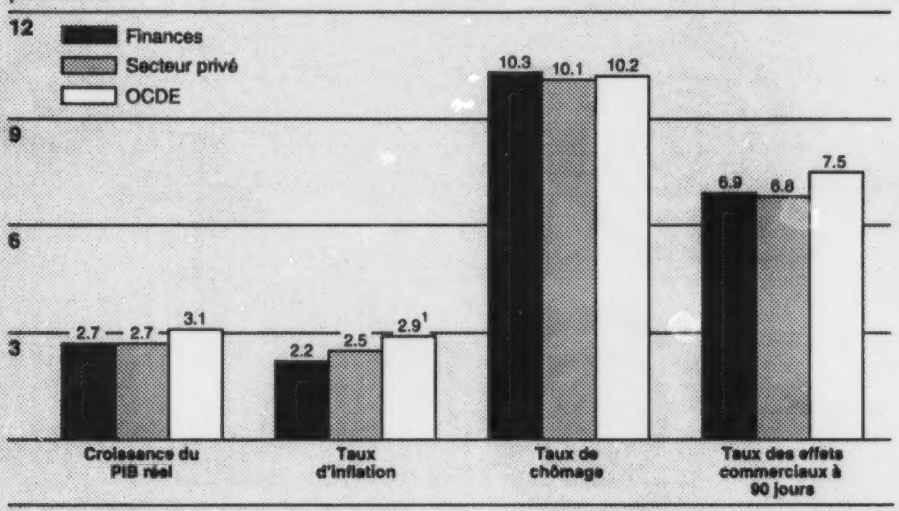
Comparaison avec d'autres prévisions

(i) Secteur privé

Les organismes de prévision du secteur privé ont sensiblement réduit leurs prévisions de croissance en 1992, de 3.5 pour cent en octobre à 2.7 pour cent maintenant. Les graphiques 2.24 et 2.25 permettent de comparer les prévisions économiques à court terme décrites dans ce budget à la moyenne des 20 prévisions du secteur privé, selon le sondage mené en janvier par le ministère des Finances.

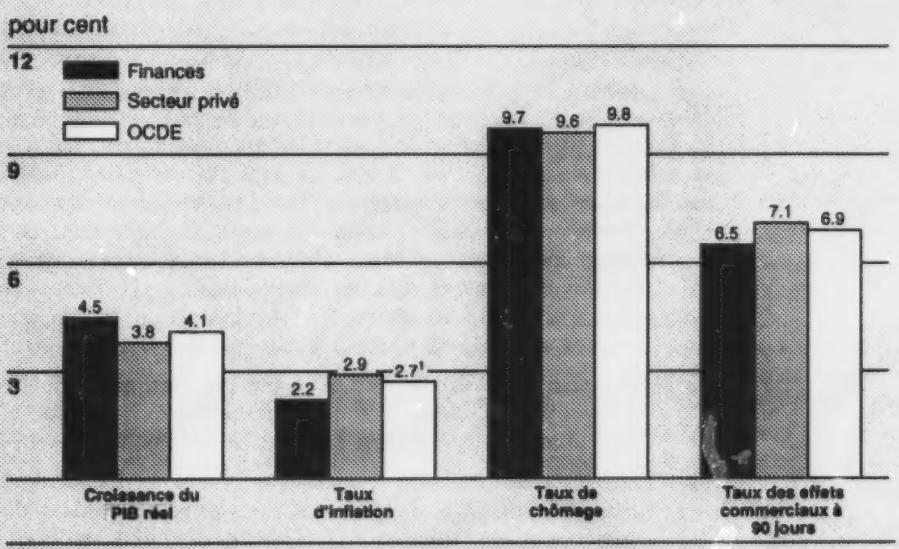
- D'après le consensus du secteur privé, la reprise se poursuit à court terme, mais à un rythme modeste par rapport aux moyennes antérieures. La croissance projetée du PIB réel de 2.7 pour cent en 1992 est identique à la prévision du ministère des Finances. La projection qui fait le consensus dans le secteur privé, soit une expansion de 3.8 pour cent en 1993, est inférieure à ce que prévoit le ministère des Finances, soit 4.5 pour cent.
- Le secteur privé est en moyenne un peu plus optimiste que le ministère des Finances dans le cas des marchés du travail, s'attendant à un taux de chômage égal à 10.1 pour cent en moyenne cette année et 9.6 pour cent en 1993.
- Dans le cas de l'inflation, le consensus prévoit une hausse des prix un peu plus forte que le ministère des Finances, mais les prévisionnistes du secteur privé conviennent que l'inflation restera voisine des cibles visées en 1992 et 1993.
- Les organismes du secteur privé tout comme le ministère des Finances s'attendent à une diminution appréciable des taux d'intérêt en 1992. En 1993, par contre, le secteur privé prévoit une légère reprise, reflétant le point de vue que le redressement de l'économie fera monter les tensions inflationnistes et, donc, les

Graphique 2.24
Comparaison avec d'autres prévisionnistes pour 1992



[1] Indice implicite des prix à la consommation.

Graphique 2.25
Comparaison avec d'autres prévisionnistes pour 1993



[1] Indice implicite des prix à la consommation.

taux d'intérêt. Le ministère des Finances, par contre, prévoit une nouvelle détente des taux d'intérêt, conformément aux progrès soutenus dans la maîtrise de l'inflation qui résulteront d'un écart persistant de production et de sous-emploi sur le marché du travail.

(ii) L'OCDE

L'OCDE a révisé à la baisse ses prévisions de croissance de la production au sein du G-7 en 1992, soit de 3 pour cent en octobre à 2.2 pour cent en décembre. Cependant, la prévision faite en décembre par l'OCDE dans le cas du Canada est analogue à l'attente du ministère des Finances, selon laquelle la reprise sera modérée en 1992 et la croissance se renforcera notablement en 1993. L'OCDE prévoit que la croissance du PIB réel se situera à 3.1 pour cent en moyenne en 1992 et à 4.1 pour cent en 1993 (graphiques 2.24 et 2.25). Les perspectives de l'inflation, telles que les voit l'OCDE, sont conformes aux objectifs de réduction de l'inflation adoptés par le gouvernement et la Banque du Canada.

Dans l'ensemble, l'OCDE s'attend à ce que le Canada soit au premier rang des pays du G-7 sur le plan de la croissance économique aussi bien cette année que l'an prochain, tout en maintenant les progrès réalisés au chapitre de l'inflation.

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES À MOYEN TERME DU CANADA, 1994-1997

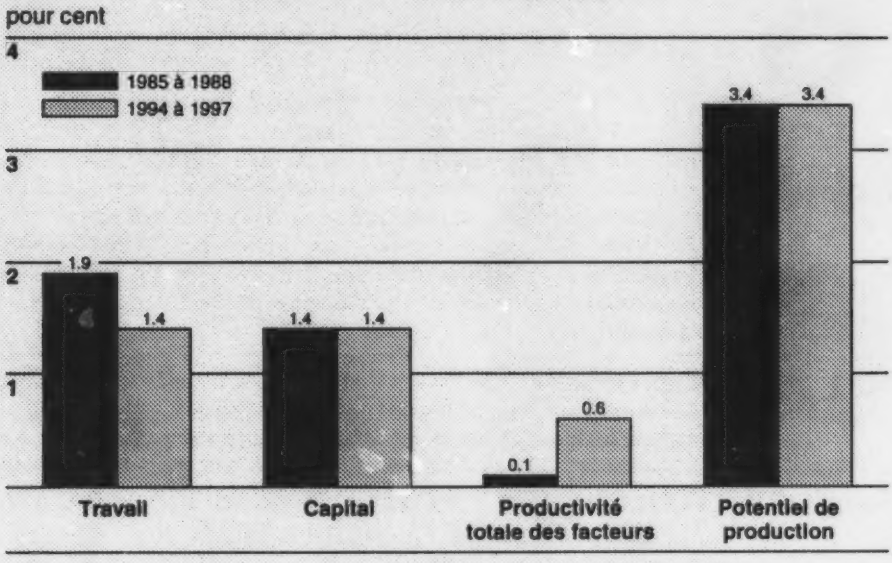
Toute prévision économique à moyen terme doit être, de par sa nature, une projection des résultats économiques dépendant d'un large éventail d'hypothèses relatives aux politiques économiques suivies, à l'évolution internationale et des facteurs non économiques. En ce sens, plus l'horizon de projection est éloigné, plus les risques qui accompagnent les hypothèses adoptées au sujet du contexte d'évolution de l'économie sont importants.

Deux hypothèses importantes méritent d'être soulignées ici, dans le contexte de ces perspectives à moyen terme. Nous supposons d'abord que les questions actuelles d'unité nationale seront réglées de manière satisfaisante, de sorte que le Canada gardera une économie forte et cohérente. Nous supposons ensuite que les gouvernements fédéral et provinciaux parviendront à gérer collectivement leur situation budgétaire et à coordonner leurs politiques de façon que le Canada échappe à une hausse du déficit global des administrations publiques et de la dette publique à moyen terme, ainsi qu'aux perturbations économiques qui en découleraient.

À condition que ce dossier soit réglé de manière satisfaisante, l'économie canadienne est bien placée pour récolter les dividendes que devrait rapporter le cadre des politiques macro-économiques et structurelles mis en place au Canada ces dernières années. Ces dividendes prendront la forme extrêmement concrète d'une vigoureuse performance économique à moyen terme, génératrice d'emplois et de prospérité pour les Canadiens dans un contexte non inflationniste qui se révélera soutenable.

Les politiques d'encadrement contribueront à réduire et, à terme, à éliminer les déséquilibres structurels qui ont entraîné par le passé des cycles d'expansion et de ralentissement. L'inflation cessera de maintenir les taux d'intérêt à un niveau trop élevé et de fausser les décisions économiques. L'État commencera à payer ses dettes, libérant ainsi l'épargne intérieure du secteur privé pour le financement d'investissements productifs. Cela réduira sensiblement un recours excessif à l'épargne étrangère, en particulier pour la consommation, et éliminera les ponctions que le service de la dette extérieure opère sur le fruit des efforts des Canadiens.

Graphique 2.26
Sources de croissance du potentiel de production



Les perspectives de croissance stimulées par une saine politique économique

Les politiques macro-économiques et structurelles du gouvernement, qui viennent d'être décrites, stimuleront la croissance de la production potentielle à moyen terme. Un potentiel d'expansion de la production de 3.4 pour cent au cours de la période 1994-1997 sera équivalent à celui de la période d'expansion correspondante des années 80, malgré une croissance moins rapide de la population active (graphique 2.26).

Trois facteurs sont à l'origine de la croissance du potentiel de production: l'expansion de la population active, l'accroissement du stock de capital et de la productivité totale des facteurs (l'effet net sur la production des nouvelles techniques et des nouvelles façons de combiner le travail et le capital). Les politiques augmenteront ces trois sources de croissance potentielle.

- Le taux d'activité augmentera plus lentement qu'au cours des années d'expansion correspondantes de la décennie 80, mais une immigration plus abondante accroîtra le taux de croissance de la population active.
- Le remplacement de l'archaïque taxe de vente fédérale rend les nouveaux investissements plus abordables, en particulier dans le secteur des services en expansion rapide. Les possibilités créées par l'ALE ainsi qu'un contexte mondial plus libéral en matière de commerce favoriseront également les nouveaux investissements afin d'exploiter les économies d'échelle rendues possibles par des débouchés beaucoup plus importants. Le stock de capital augmentera de 4.4 pour cent par année à moyen terme, contre 3.7 pour cent pendant la période d'expansion des années 80.
- L'adaptation que l'on peut déjà observer, les Canadiens réagissant aux possibilités offertes par ces initiatives structurelles, rapporteront des dividendes appréciables à

moyen terme, en faisant passer la croissance annuelle de la productivité totale des facteurs à 0.6 pour cent, comparativement à 0.1 pour cent seulement au cours des années 80.

- Une progression appréciable de l'investissement et de la productivité, alors que l'inflation cessera de fausser les décisions économiques, permettra d'accroître encore le potentiel de production au-delà du moyen terme.

Une capacité excédentaire permet une croissance supérieure au potentiel à moyen terme

Dans ces prévisions, la croissance à moyen terme est abordée avec prudence, en supposant qu'une offre excédentaire persistera beaucoup plus longtemps qu'à l'habitude. Ainsi que le montre le graphique 2.18, l'offre excédentaire créée par les récessions au Canada disparaît généralement assez vite, une fois que la reprise est amorcée. Par exemple, l'important écart de production qui est apparu après la récession de 1981-1982 a été complètement résorbé au cours des trois premières années d'expansion qui ont suivi. L'hypothèse d'un écart persistant, dans cette prévision-ci, repose à la fois sur la prudence et sur la possibilité que la restructuration en cours freine la croissance de la production pendant quelques années, avant de la stimuler sensiblement par la suite. L'offre excédentaire qui est apparue en 1991, pour approcher 7 pour cent du PIB, montre bien que plusieurs années de croissance supérieure au potentiel seront inévitablement enregistrées lorsque la reprise s'affirmera, en 1993 et les années suivantes.

Tableau 2.3
Perspectives économiques à moyen terme: Indicateurs économiques choisis, 1991 à 1997

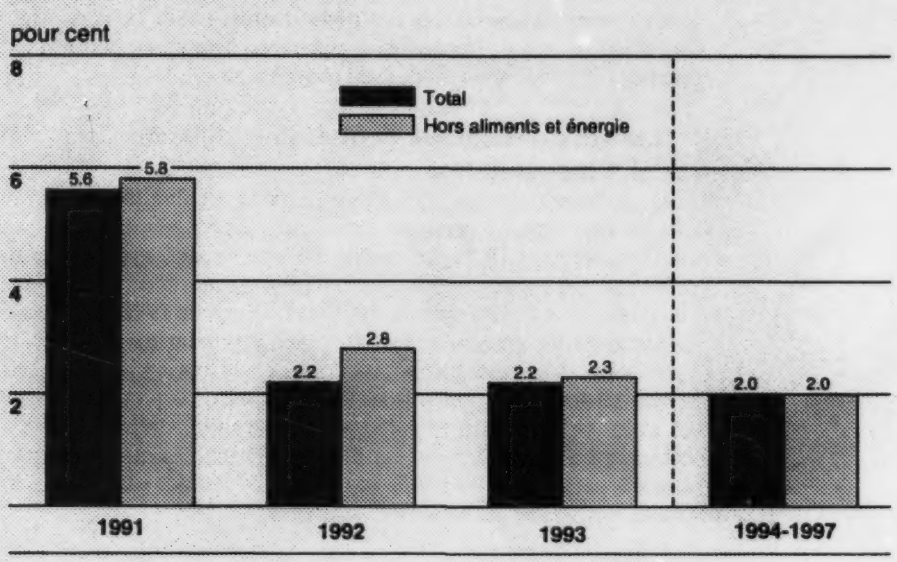
	1991	1992	1993	Moyenne 1994-1997
	(variation en pourcentage, sauf indication contraire)			
PIB réel	-1.1	2.7	4.5	4.4
Exportations réelles	0.8	5.6	6.5	4.1
Emploi		-1.8	1.1	3.0
Taux de chômage (en %, quatrième trimestre)	10.3	10.1	9.5	7.0[1]
Coûts unitaires de main-d'oeuvre	5.0	2.4	1.7	1.1
Inflation (IPC)[2]				
Total	4.1	2.7	2.2	1.9
Hors aliments et énergie	5.1	3.0	2.2	1.9
Taux des effets commerciaux à 90 jours (pour cent)				
Nominal	8.9	6.9	6.5	6.0
Réel[3]	3.3	4.7	4.3	4.0

[1] Moyenne annuelle pour 1997.

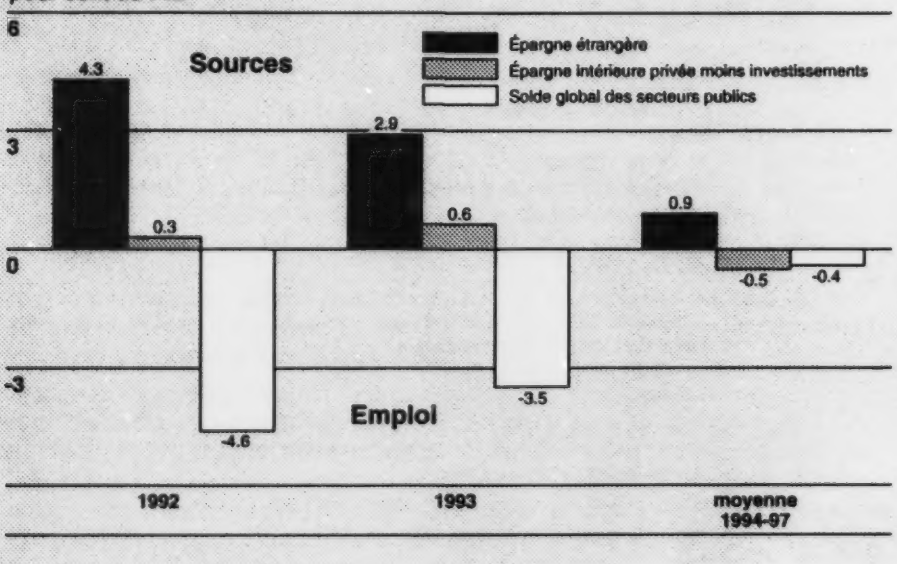
[2] Variation en pourcentage d'un quatrième trimestre à l'autre.

[3] Taux nominal, moins taux d'inflation de l'IPC.

Graphique 2.27
Inflation de l'IPC, 1991 à 1997



Graphique 2.28
Sources et emploi de l'épargne, 1992 à 1997



Les investissements vigoureux des entreprises, soutenus par une amélioration constante du commerce extérieur, soutiendront une solide croissance non inflationniste qui se maintiendra à moyen terme. Les investissements des entreprises réagissent toujours avec un certain décalage à la reprise: les entreprises reconstituent d'abord leurs bénéfices, mais les éléments qui déterminent fondamentalement l'investissement indiquent une forte croissance à moyen terme. Non seulement les taux d'intérêt ont considérablement baissé, mais la persistance de la désinflation après 1993 renforcera la confiance placée dans le maintien des taux à un bas niveau. En fait, les taux d'intérêt devraient se stabiliser à des niveaux sans précédent depuis les années 60. Une confiance accrue dans la capacité de maintenir les taux d'intérêt à un bas niveau exercera un puissant effet de stimulation sur les investissements des entreprises, tout comme des déductions pour amortissement plus avantageuses et un taux moins élevé d'imposition des revenus dans le secteur de la fabrication et de la transformation. De plus, les politiques structurelles mises en place par le gouvernement ont engendré de nouveaux encouragements à l'investissement, qui continueront de se faire sentir pendant plusieurs années.

Les taux d'intérêt réels demeurent élevés dans cette prévision par rapport aux moyennes passées, bien qu'ils doivent atteindre de bas niveaux en termes nominaux; cela produira un avantage important: la réduction des frais de service des dettes telles les hypothèques, qui sont remboursées par mensualités égales. Des taux d'intérêt réels élevés reflètent en partie la possibilité qu'une forte demande, sur les marchés mondiaux de capitaux par les pays d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union Soviétique, par exemple, empêche le coût des capitaux d'emprunt de diminuer sensiblement, même si les autorités monétaires assouplissent leur position dans tous les pays du G-7. Cependant, la simple prudence commande également de prévoir des taux d'intérêt réels relativement élevés, en raison de leur influence cruciale non seulement sur l'économie, mais aussi sur le cadre budgétaire par le biais des frais de service de la dette. Les taux d'intérêt réels pourraient bien être plus faibles que prévu ici.

Une croissance appréciable des exportations de biens et de services canadiens sera permise par l'amélioration de la compétitivité des coûts produite par une excellente tenue de l'inflation, par comparaison avec les États-Unis, où la hausse de prix devrait demeurer supérieure à 3 pour cent selon les prévisions. Cette amélioration de la compétitivité stimulera encore les investissements des entreprises en leur permettant d'exploiter les énormes marchés extérieurs dont l'accès leur sera garanti par l'ALE et la libéralisation internationale des échanges, tout en profitant de la baisse du coût du capital rendue possible par le remplacement de la taxe de vente fédérale par la TPS.

Une forte croissance réelle de la production à moyen terme se traduira par des retombées économiques bien concrètes pour tous les Canadiens. Des emplois seront créés à un rythme rapide, d'où une croissance moyenne de l'emploi de 2.8 pour cent par année à moyen terme. Le taux de chômage descendra ainsi à environ 7 pour cent, pour la première fois en 20 ans.

Des objectifs de réduction de l'inflation à atteindre

La série d'objectifs de réduction de l'inflation annoncés conjointement en février 1991 par le gouvernement et par la Banque du Canada vise une réduction plus rapide et plus généralisée des attentes inflationnistes, conformément à l'objectif actuel de stabilisation des prix. La désinflation s'est faite à un rythme relativement rapide au cours des douze derniers mois, ainsi qu'il a été indiqué. Malgré une croissance de la production supérieure au potentiel au cours des prochaines années, l'effet de l'atteinte des objectifs sur les attentes inflationnistes, combiné à un excédent de capacité notable tant sur le marché des

produits que sur le marché du travail, assurera la poursuite des progrès dans la réduction de l'inflation (graphique 2.27).

Des déséquilibres nuisibles à corriger à moyen terme

Des déséquilibres structurels ont affecté la performance économique du Canada au cours des dernières décennies. Une inflation tenace et un déficit budgétaire persistant dans le secteur public, sans grand rapport avec la conjoncture économique, ont été les deux déséquilibres les plus fondamentaux et les plus nuisibles. Ces déséquilibres ont entraîné un sous-emploi appréciable des capacités de production, à un moment où la dette extérieure augmentait toujours plus vite. Ces tensions obligeaient l'adoption d'une politique cohérente, sans laquelle il n'y avait aucun espoir de corriger simultanément tous ces déséquilibres.

Le gouvernement a mis en oeuvre des initiatives structurelles et une politique macro-économique visant à régler de façon globale tous ces problèmes. Les retombées positives de ces politiques apparaîtront clairement dans la bonne performance de l'économie canadienne à moyen terme. L'une des conditions essentielles de cette performance est la réalisation de l'objectif de redressement budgétaire que le gouvernement s'est fixé. En éliminant une demande importante de fonds d'emprunt, le gouvernement ouvre la voie au financement de la masse d'investissements dont le Canada a besoin, sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'épargne étrangère. Cela portera un coup d'arrêt à l'augmentation de l'endettement extérieur, permettant ainsi aux Canadiens de conserver une plus grande proportion du revenu engendré par leurs efforts (graphique 2.28).

La réalisation de la stabilité des prix contribuera à cette dynamique de renforcement mutuel en maintenant les taux d'intérêt à un bas niveau et en conservant la stabilité macro-économique, des conditions préalables importantes pour les investissements vigoureux et la résorption de l'offre excédentaire. La stabilité des prix sera également favorable à notre compétitivité internationale sur le plan des coûts, contribuant ainsi à l'amélioration du compte courant qui doit être la contrepartie d'une diminution des entrées de capitaux.

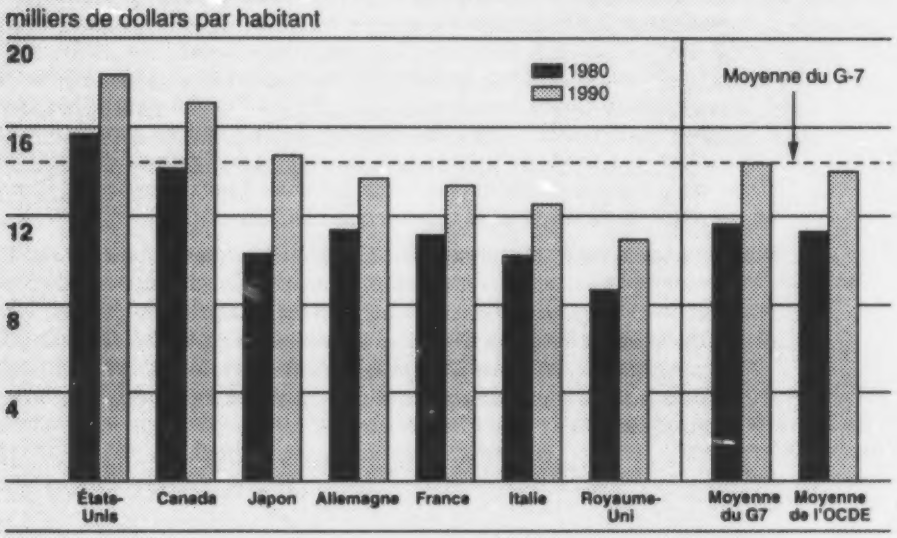
Les Canadiens bénéficieront, au bout du compte, d'une économie à inflation réduite, présentant un meilleur équilibre tant sur le plan interne qu'au niveau extérieur, qui engendrera une croissance plus rapide de la productivité et leur permettra donc de soutenir la progression de leur niveau de vie et de leur prospérité. Cette économie sera plus souple qu'au cours des dernières années – elle pourra réagir plus vite et plus facilement aux chocs inévitables provenant de l'extérieur, par exemple les variations des prix du pétrole et les fluctuations de la croissance à l'étranger, qui ont été observées par le passé et seront de nouveau constatées à l'avenir.

ANNEXE
COMPARAISON ÉCONOMIQUE – CANADA ET ÉTATS-UNIS

Voici les principaux points qui se dégagent de la comparaison, offerte dans cette annexe, de la performance économique enregistrée récemment par le Canada et les États-Unis:

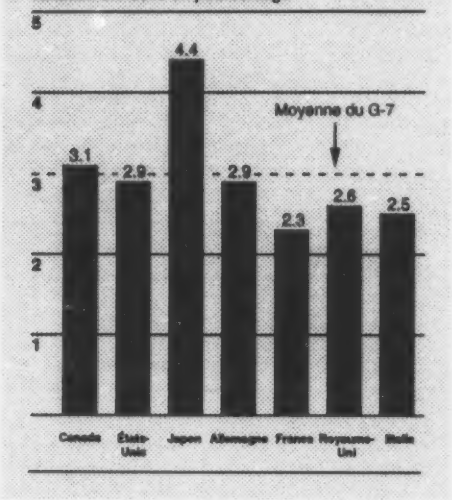
- Le Canada et les États-Unis sont deux des pays du G-7 qui ont obtenu les meilleurs résultats économiques entre 1983 et 1991, au double plan de la croissance de la production et de la création d'emplois. Le taux moyen d'expansion du PIB a été plus élevé au Canada qu'aux États-Unis, tandis que le rythme d'accroissement de l'emploi n'a été que légèrement plus faible. Dans ces deux domaines, le Canada a obtenu des résultats supérieurs à la moyenne de l'OCDE.
- Malgré cette forte croissance, le Canada a vu l'augmentation de sa productivité dans le secteur manufacturier accuser un retard sensible par rapport aux États-Unis entre 1985 et 1990. Au cours de la même période, les tensions inflationnistes ont été plus marquées et les coûts de main-d'oeuvre ont augmenté plus vite au Canada. En conséquence, les coûts unitaires de main-d'oeuvre ont sensiblement monté au Canada dans le secteur manufacturier et notre compétitivité s'est détériorée par rapport aux États-Unis.
- Depuis, les tensions inflationnistes ont été considérablement réduites et les tensions salariales ont diminué. Les perspectives sont extrêmement favorables en matière d'inflation au Canada. Le ministère des Finances ainsi que l'OCDE projettent une inflation inférieure à 3 pour cent au Canada tant en 1992 qu'en 1993, comparativement à un niveau de 3 à 4 pour cent aux États-Unis. Une inflation plus basse en permanence s'accompagne de taux d'intérêt et de coûts de financement moins élevés de manière durable, ce qui stimule la croissance économique. En fait, l'OCDE convient que les perspectives de croissance du Canada sont meilleures que celles des États-Unis.
- Le Canada est bien placé pour obtenir une expansion soutenue. Les consommateurs canadiens sont en meilleure posture pour profiter d'une baisse des taux d'intérêt que leurs homologues américains, dont l'endettement est beaucoup plus élevé. Le secteur financier est également beaucoup plus sain dans l'ensemble au Canada qu'aux États-Unis, de sorte qu'il est davantage en mesure de soutenir la croissance. Les réformes structurelles ont augmenté le potentiel de croissance de l'économie et ouvert de nouvelles possibilités commerciales. Avant tout, notre politique macroéconomique, qui a réussi à reprendre en main aussi bien l'inflation que les déficits budgétaires structurels, a mis en place les conditions qui permettront à l'économie de réaliser tout son potentiel.

Graphique A2.1
PIB/PNB réel par habitant, 1980 et 1990
En dollars É.-U. constants de 1985, corrigés de la parité de pouvoir d'achat

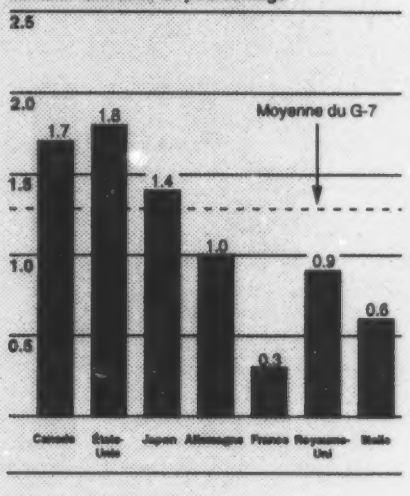


- Le Canada a l'un des niveaux de vie les plus élevés au monde; nous venons au deuxième rang parmi les pays du G-7, derrière les États-Unis, avec un PIB réel par habitant égal à environ 93 pour cent du niveau enregistré aux États-Unis (en légère hausse au cours de la dernière décennie).
- Le PIB réel par habitant au Canada dépassait de près de 20 pour cent la moyenne du G-7 en 1990.

Graphique A2.2a
Croissance du PIB/PNB réel
Moyenne 1983-1991

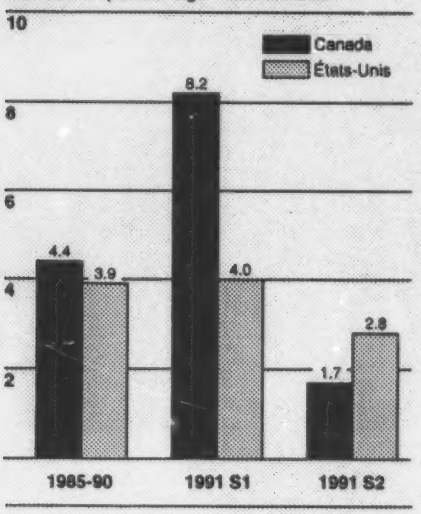


Graphique A2.2b
Croissance de l'emploi total
Moyenne 1983-1991

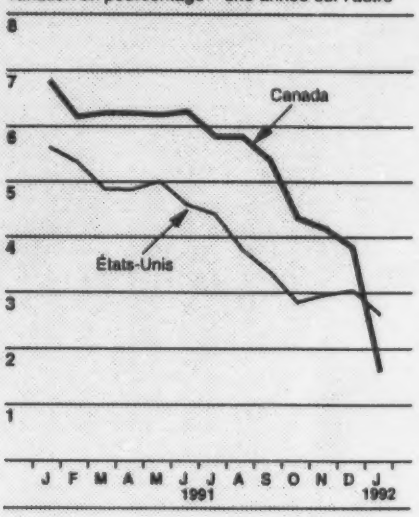


- Le Canada a été l'un des pays du G-7 qui ont obtenu les meilleures performances économiques sur l'ensemble de la période 1983-1991. Le Canada n'a été devancé que par le Japon pour la croissance de la production réelle. Pendant cette période, le Canada a créé plus de 1.6 million d'emplois, soit une progression de 1.7 pour cent par année, ce qui est équivalent au taux de création d'emplois enregistré aux États-Unis et nettement plus élevé que dans la plupart des autres pays du G-7.

Graphique A2.3a
Inflation de l'IPC

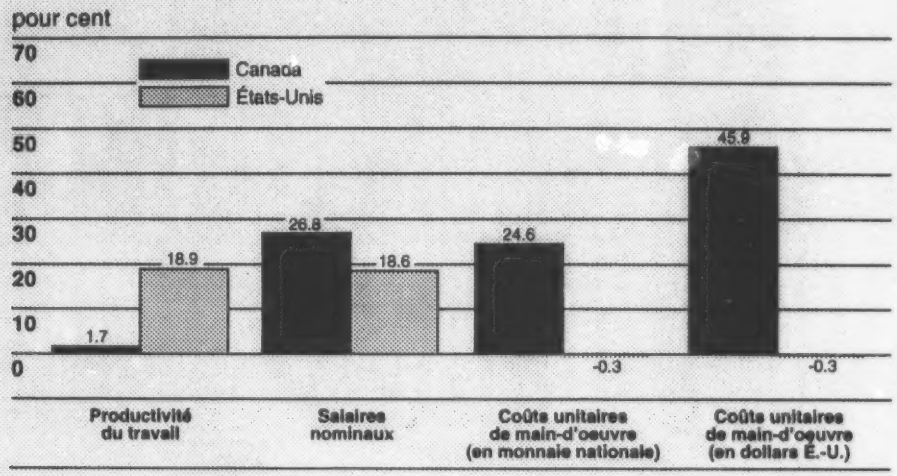


Graphique A2.3b
Inflation de l'IPC



- Dans le budget de février 1991, le gouvernement a exposé une série d'objectifs de réduction de l'inflation qui devaient servir à orienter la politique et à montrer au public l'engagement du gouvernement de stabiliser les prix.
- Entre 1985 et 1990, l'inflation a été plus rapide en moyenne au Canada qu'aux États-Unis, mais elle s'est révélée trop élevée dans les deux pays. Le Canada a réalisé des progrès remarquables dans la réduction de l'inflation. Bien que cette dernière ait été accrue par l'entrée en vigueur de la TPS au premier semestre de 1991, cet effet a été temporaire. L'inflation est descendue à 1.7 pour cent au second semestre de 1991, à plus d'un point en dessous du taux enregistré aux États-Unis.
- En janvier 1992, le taux d'inflation d'une année sur l'autre a baissé à 1.6 pour cent, soit la première fois qu'il s'établit à moins de 2 pour cent depuis avril 1971.

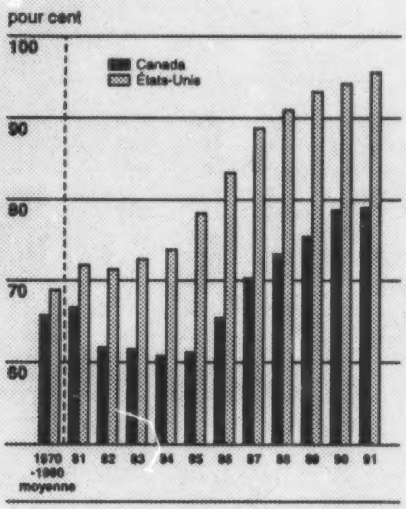
Graphique A2.4
Croissance cumulative des coûts unitaires de main-d'oeuvre dans le secteur manufacturier et de ses composantes au Canada et aux États-Unis, 1985-1990



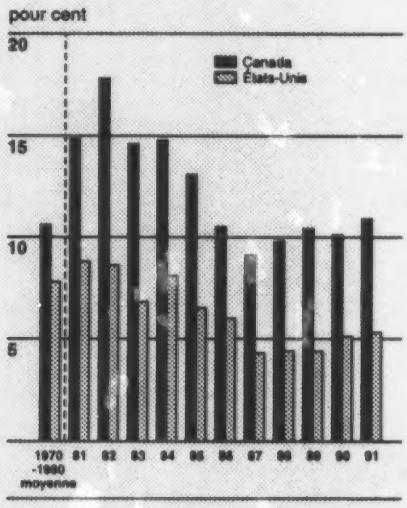
Source : United States Bureau of Labor Statistics.

- La forte hausse des coûts unitaires de main-d'oeuvre dans le secteur manufacturier au Canada pendant la deuxième moitié des années 80 a réduit notre compétitivité. Aux États-Unis, les entreprises manufacturières ont réussi à maintenir leurs coûts unitaires de main-d'oeuvre à peu près constants pendant la même période.
- Notre compétitivité s'est détériorée parce que les salaires ont augmenté plus vite au Canada qu'aux États-Unis, alors que la productivité y progressait moins vite. Le fait que les coûts unitaires de main-d'oeuvre aient augmenté encore plus au Canada lorsqu'ils sont mesurés en dollars américains indique que l'appréciation de notre dollar a également joué un rôle.
- La croissance cumulative de la productivité au Canada n'a été que de 1.3 pour cent comparativement à 18.9 pour cent aux États-Unis.

Graphique A2.5a
Ratio de la dette des particuliers à leur revenu disponible

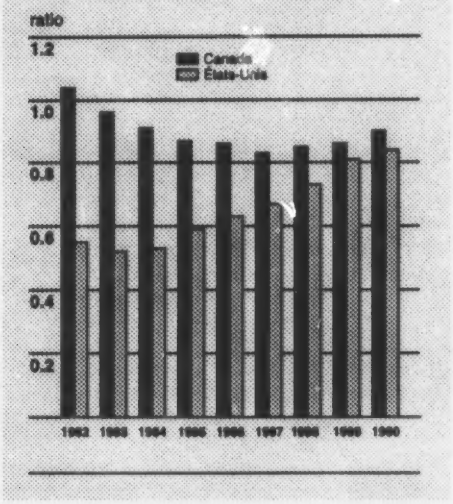


Graphique A2.5b
Taux d'épargne des particuliers

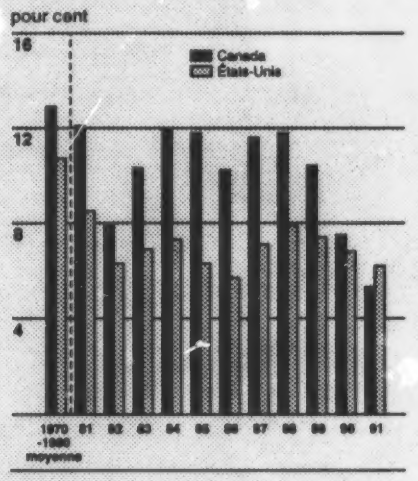


- L'endettement des particuliers a considérablement augmenté dans les deux pays au cours des années 80, mais la hausse a été beaucoup plus prononcée aux États-Unis. En 1991, le ratio de la dette des particuliers au revenu disponible aux États-Unis, dépassait de près de 40 pour cent le niveau moyen de 1970-1980, tandis que la différence n'était que de 20 pour cent au Canada.
- Le taux d'épargne des particuliers est beaucoup plus élevé au Canada qu'aux États-Unis. Il a légèrement augmenté dans les deux pays par rapport aux creux conjoncturels de 1987.

Graphique A2.6a
Ratio dette-avoirs propres des sociétés du secteur manufacturier, mines et commerce

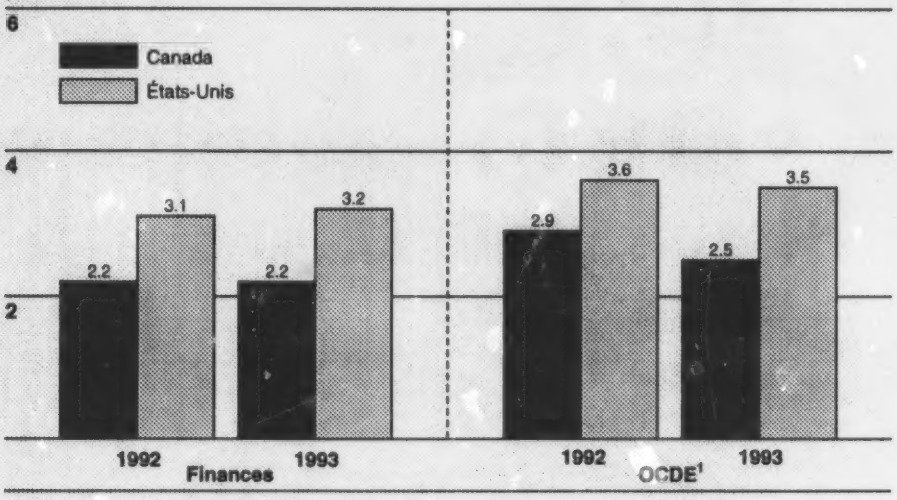


Graphique A2.6b
Marges bénéficiaires des sociétés, ensemble de l'économie, selon les comptes nationaux



- L'endettement des sociétés et, donc, le fardeau de la dette sont élevés aussi bien au Canada qu'aux États-Unis; la hausse de l'endettement des sociétés a été particulièrement accentuée aux États-Unis.
- Les marges bénéficiaires des sociétés, tant au Canada qu'aux États-Unis, ont subi une diminution conjoncturelle constante depuis le début de 1989 et se situent maintenant au voisinage de leur plus bas historique dans les deux pays. De plus, les marges bénéficiaires sont maintenant comparables au Canada à ce qu'elles sont aux États-Unis, après leur avoir été supérieures au cours des deux dernières décennies.

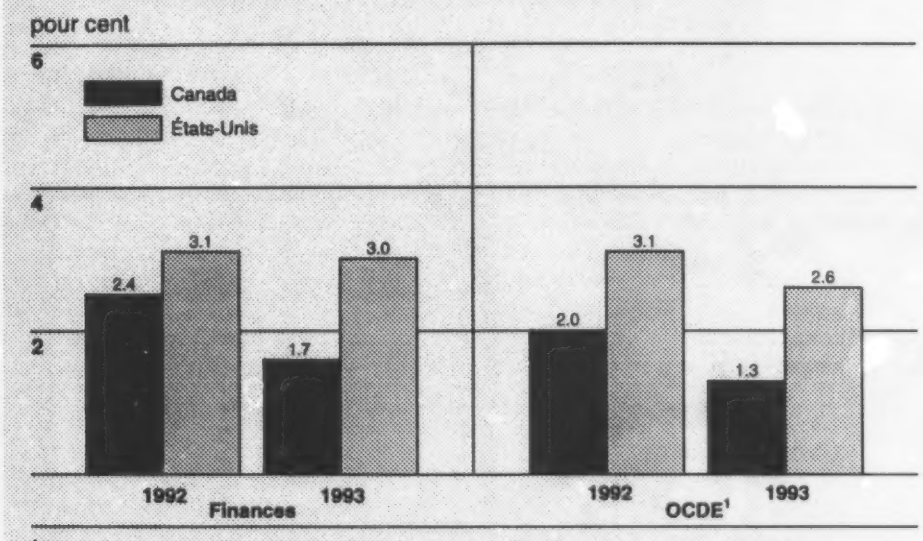
Graphique A2.7
Perspectives de l'inflation



[1] Indice implicite des prix à la consommation.

- Les perspectives d'inflation sont extrêmement favorables au Canada. Notre taux d'inflation devrait être moins élevé qu'aux États-Unis à moyen terme.
- Le ministère des Finances et l'OCDE s'attendent à ce que l'inflation reste au dessous de 3 pour cent au Canada en 1992 et 1993, soit nettement en dessous des taux d'inflation projetés aux États-Unis.
- Une inflation basse en permanence permet de maintenir les taux d'intérêt et le coût des capitaux à un faible niveau, et de jeter les bases d'une croissance économique durable. En réalisant et en maintenant la stabilité des prix au Canada, nous pourrons éliminer les cycles d'expansion et de ralentissement qui ont caractérisé notre économie.

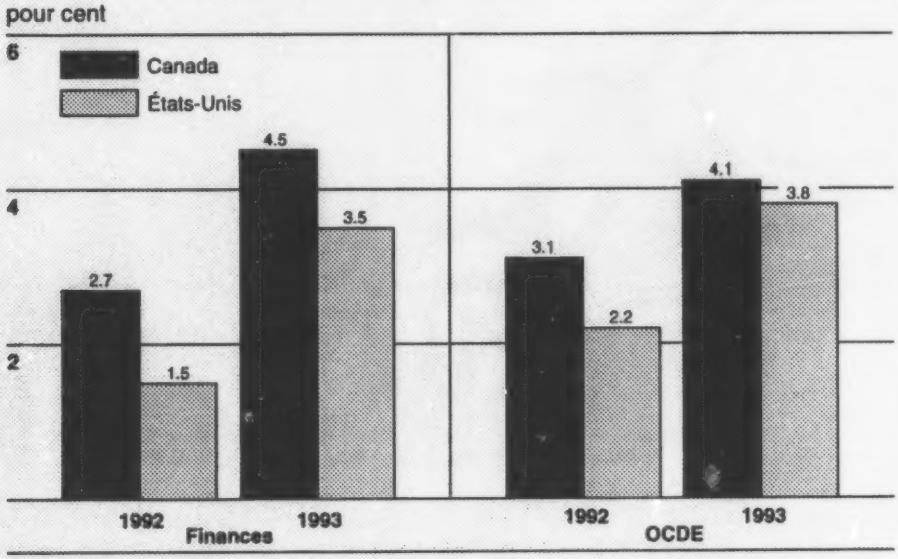
Graphique A2.8
Perspectives des coûts unitaires de main-d'oeuvre



¹ Croissance des coûts unitaires de main-d'oeuvre dans le secteur des entreprises.

- Les coûts unitaires de main-d'oeuvre devraient s'élever moins vite au Canada qu'aux États-Unis à moyen terme.
- Au Canada, le ralentissement des coûts unitaires de main-d'oeuvre en 1992 et 1993 est imputable à la fois à une forte croissance de la productivité et à un ralentissement notable de la progression moyenne des salaires.
- Par comparaison avec les États-Unis, la hausse moins rapide des coûts unitaires de main-d'oeuvre au Canada est due en bonne partie à une progression plus marquée de la productivité dans notre pays.

Graphique A2.9
Perspectives de croissance du PIB/PNB réel



- Les perspectives de croissance réelle à court terme sont plus favorables au Canada qu'aux États-Unis. L'OCDE s'attend à ce que la progression réelle du PIB au Canada dépasse de près d'un point l'expansion réelle prévue aux États-Unis en 1992.
- Une forte croissance, combinée à une inflation réduite et à des hausses modérées des salaires, permettra au Canada de renforcer ses gains de productivité, et ainsi d'améliorer sa compétitivité par rapport aux États-Unis.

CHAPITRE 3: LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU CANADA

APERÇU

Le défi à relever

Depuis 1984, le gouvernement a mis en place les bases d'une économie plus performante, dans un contexte de concurrence mondiale de plus en plus vive. Les mesures prises à cette fin ont consisté en réformes structurelles, en initiatives concrètes visant à stabiliser les prix et à redresser les finances publiques grâce au contrôle des dépenses. À l'heure actuelle, la reprise n'est pas aussi vigoureuse ni aussi généralisée qu'on s'y était attendu il y a un an. La faiblesse observée en ce moment est due en bonne partie au ralentissement économique à l'échelle internationale. La confiance est également chancelante, non seulement au Canada, mais aussi à l'étranger. Cette situation est imputable en partie aux difficultés que bien des pays éprouvent à s'adapter aux nouvelles réalités concurrentielles; elle traduit également la nécessité de résorber certains des excès liés à l'endettement de la fin des années 80.

Les palliatifs à court terme ne sont pas efficaces. L'histoire du Canada a amplement démontré qu'ils ne faisaient que compromettre l'avenir. Le défi consiste à continuer d'instaurer des conditions propices à une croissance soutenue à moyen terme. Il faut pour cela mettre en oeuvre des mesures qui rétabliront la confiance, renforceront les conditions de croissance à moyen terme et répondront aux priorités sociales les plus pressantes, tout en assurant la réalisation des objectifs à moyen terme constitués par l'équilibre budgétaire et la stabilité des prix.

La récession de 1990-1991

La récession a exercé d'importantes pressions sur les finances publiques tant en 1990-91 qu'en 1991-92, se traduisant par une baisse appréciable des recettes et d'un gonflement des paiements d'assurance-chômage. Si le gouvernement avait laissé ces facteurs se répercuter intégralement sur le déficit, une dérive importante aurait été observée par rapport aux objectifs initiaux de réduction du déficit pour ces deux années.

Afin de limiter cette dérive, les dépenses de programmes, à l'exception des paiements d'assurance-chômage, ont été contenues grâce au Plan de contrôle des dépenses mis en place dans le budget de février 1990 et élargi dans le budget de février 1991. D'autres mesures importantes ont été prises afin de gérer les recettes et les dépenses de manière à respecter le plus possible les objectifs budgétaires tout au long du dernier exercice. Ces mesures ont comporté, par exemple, un relèvement des taux de cotisations à l'assurance-chômage au 1er janvier 1992 afin de maintenir l'intégrité financière du Compte de l'assurance-chômage, le gel en fin d'exercice, annoncé récemment, des dépenses discrétionnaires et la décision du gouvernement, dont le Parlement est maintenant saisi, de capitaliser entièrement les pensions de la fonction publique. Ces mesures ont permis au gouvernement fédéral d'obtenir pour 1990-91 des résultats en matière de déficit qui étaient en fait conformes à l'objectif budgétaire de $30.5 milliards. Elles ont également permis de limiter à $31.4 milliards le déficit de l'exercice 1991-92.

Mesures prises récemment afin de stimuler l'économie

Le gouvernement a réagi de diverses façons à la faiblesse imprévue de l'économie à la fin de 1991. Le facteur le plus important, notamment lorsque ses effets se feront sentir avec les décalages normaux dans toute l'économie, est représenté par les importantes

diminutions des taux d'intérêt et de l'inflation. Les taux d'intérêt sont sensiblement moins élevés qu'au moment du budget de février 1991, l'inflation a considérablement diminué et le dollar a nettement baissé par rapport à son sommet de 1991, autant de facteurs qui alimentent la croissance économique. De plus:

- En novembre 1991, le gouvernement a adopté de nouvelles mesures d'aide à l'agriculture.
- Une aide fiscale a été accordée au secteur des transports.
- Une aide financière supplémentaire a été annoncée en faveur de l'industrie de l'édition.
- La structure du programme de péréquation destiné aux provinces à revenu inférieur a été améliorée de quelque $400 millions en 1992-93 et de $200 millions annuellement au cours des années subséquentes.
- Une aide a été fournie au secteur de l'aérospatial grâce au soutien public accordé à de Havilland.
- Afin de venir en aide au secteur de l'habitation, l'acompte minimum, dans le cas des hypothèques assurées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a été ramené à 5 pour cent pour les premiers acheteurs, et ce, pour deux ans.
- Diverses mesures ont été annoncées afin de placer sur un pied d'égalité les détaillants canadiens et leurs homologues américains outre-frontière quant aux conditions de concurrence.

Mesures proposées dans le budget afin de rétablir la confiance et la compétitivité

Malgré les tensions appréciables que cette faiblesse imprévue de l'économie a exercées sur les recettes, ce budget prévoit une trajectoire d'évolution du déficit qui se caractérise par des réductions annuelles importantes tant en 1992-93 qu'en 1993-94, et par des besoins financiers nuls d'ici 1995-96. La réduction du fardeau fiscal des Canadiens, parallèlement à la diminution du déficit et au maintien des conditions permettant de maintenir l'inflation à un bas niveau, représente l'essence du plan financier du budget de 1992. Ce plan nécessite des réductions appréciables des dépenses fédérales – des réductions de $7.3 milliards sur l'ensemble du cadre financier allant jusqu'en 1996-97.

Dans le cadre de ce plan financier, le gouvernement prend des mesures afin d'améliorer la compétitivité, de stimuler la confiance des ménages dans les perspectives économiques à moyen terme au Canada, ainsi que d'améliorer et de mieux cibler l'aide aux familles avec enfants à charge, en particulier les familles canadiennes à revenu faible ou moyen. Ces mesures sont financées par une réaffectation des ressources en faveur des secteurs les plus prioritaires.

Un certain nombre de mesures fiscales précises sont proposées afin d'améliorer la compétitivité des entreprises canadiennes de fabrication. L'unification et l'amélioration des prestations pour enfants permettront aux familles qui ont des enfants à charge de recevoir une aide supplémentaire de $2.2 milliards au cours des cinq prochaines années. Au cours de la même période, des réductions des surtaxes frappant les particuliers se traduiront par des allégements fiscaux atteignant près de $7 milliards. Une aide supplémentaire est proposée en faveur des étudiants, des personnes handicapées et des personnes qui acquièrent une habitation.

- Parmi les mesures fiscales précises visant à aider les entreprises à relever le défi de la restructuration et de la concurrence mondiales, mentionnons:

- La réduction du taux d'imposition des bénéfices de fabrication et de transformation, qui passe de 23 à 22 pour cent le 1er janvier 1993 et diminue encore d'un point pour descendre à 21 pour cent au 1er janvier 1994.
- Le relèvement du taux d'amortissement fiscal des machines et du matériel admissibles de fabrication et de transformation qui passe de 25 à 30 pour cent;
- La rationalisation du régime fiscal applicable aux dépenses de recherche scientifique et de développement expérimental.

- Les mesures visant à aider les entreprises à obtenir un financement suffisant pour faire face tant à leurs besoins d'investissement à long terme qu'à leurs difficultés de trésorerie à court terme consistent notamment à:
  - négocier la détermination à 5 pour cent du taux de la retenue fiscale sur les dividendes directs;
  - cibler l'exemption à vie pour gains en capital en faveur des investissements les plus productifs;
  - instaurer un programme de Financement pour les petites entreprises à l'intention des entreprises en difficultés;
  - accroître l'aide fiscale aux fonds de capital de risque de travailleurs;
  - augmenter l'encours maximal des prêts accordés aux termes de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, qui passe de $100,000 à $200,000.
- Afin de faciliter la reprise, notamment dans le secteur de l'habitation et les industries connexes:
  - les particuliers pourront retirer jusqu'à $20,000 de leurs REER pour financer l'achat d'une résidence principale; cette mesure s'appliquera pendant un an, et les fonds retirés devront être remboursés sur 15 ans.
- En vue d'améliorer la confiance dans les perspectives de croissance à moyen terme de l'économie canadienne:
  - les impôts sur le revenu des particuliers seront réduits. La surtaxe générale des particuliers est diminuée d'un point le 1er juillet 1992 et d'un autre point le 1er janvier 1993.
- Afin de venir en aide aux familles ayant des enfants à charge, notamment celles qui ont un revenu faible ou moyen:
  - le régime de prestations pour enfants est restructuré et sensiblement amélioré de manière à offrir une prestation fiscale unifiée plus élevée, qui sera versée chaque mois. La déduction pour frais de garde d'enfants est elle aussi accrue.
- Un certain nombre de modifications fiscales sont proposées en faveur des handicapés. La liste des dépenses donnant droit au crédit d'impôt pour frais médicaux sera allongée; le crédit pour études sera offert aux personnes handicapées qui fréquentent un établissement d'enseignement postsecondaire à temps partiel; la liste des dépenses admissibles entraînée par les modifications d'immeubles existants afin d'en faciliter l'accès aux handicapés sera élargie; et la définition du revenu gagné sera élargie aux fins des pensions. Toutes ces mesures s'ajoutent aux initiatives importantes instaurées dans les budgets précédents.
- Une aide supplémentaire sera accordée aux étudiants grâce à un relèvement du crédit pour études.

Afin de financer la réduction nette du fardeau fiscal des Canadiens qui est proposée dans ce budget, le gouvernement réduira sensiblement ses dépenses et rationalisera ses

activités; ces mesures devraient entraîner des économies de $7.3 milliards sur l'ensemble de la période allant de 1992-93 à 1996-97. Le Plan de contrôle des dépenses, instauré dans le budget de février 1990 et prolongé par le budget de février 1991, sera encore élargi. Il prévoit les mesures suivantes:

- Le Premier ministre et tous les ministres subiront une réduction de 5 pour cent de leur traitement ministériel à compter du 1er avril 1992.
- Les budgets de fonctionnement non salariaux des ministères sont réduits de 3 pour cent par rapport aux niveaux prévus, soit de $150 millions par an, sur l'ensemble de la période 1992-93 à 1996-97.
- Des lignes directrices plus sévères s'appliqueront aux déplacements des parlementaires et des fonctionnaires, afin de réduire les dépenses de voyage.
- Les budgets de communications des ministères sont réduits de $75 millions par année.
- Les dépenses engagées pour la défense sont réduites de $2.2 milliards sur l'ensemble de la période allant de 1992-93 à 1996-97.
- La croissance des dépenses de logement social consacrées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement sera limitée à 3 pour cent par année en moyenne de 1992-93 à 1996-97. Aucun nouvel engagement ne sera pris dans le cadre du programme de logements coopératifs après le 25 février 1992.
- La rationalisation touchera 46 entités gouvernementales. Ce nombre comprend 24 agences, organismes et commissions qui seront dissous ou fusionnés; par ailleurs, 13 organismes consultatifs ministériels seront éliminés ou fusionnés; la création d'un certain nombre d'autres offices sera remise à plus tard; enfin, plusieurs participations du gouvernement fédéral seront privatisées.
- Des réductions de dépenses de programmes touchant un large éventail de ministères et représentant environ $170 millions au total en 1992-93 seront mises en oeuvre.
- Un programme amélioré de vente des avoirs de la Couronne, en particulier dans le cas des terrains détenus par le gouvernement, sera mis en place. D'autres sociétés d'État seront privatisées.
- Des mesures de recouvrement des coûts et de perception des dettes fiscales en souffrance seront améliorées, et les systèmes de gestion renforcés.

Parallèlement, le gouvernement met en oeuvre des mesures visant à offrir des services axés sur le client et mieux adaptés à ses besoins. Voici les mesures prises à cet égard:

- Les ministères et organismes fédéraux qui offrent des services aux particuliers et aux entreprises ont pour consigne de dispenser les services à des points de service communs. L'objectif est de s'orienter vers un «guichet unique» qui permettrait aux Canadiens d'avoir accès à tous les services du gouvernement fédéral.
- Les formalités à suivre pour traiter avec l'administration fédérale seront simplifiées; ainsi, les entreprises auront un seul numéro d'enregistrement et les formulaires d'impôt deviendront plus simples, l'automatisation des achats sera poussée et un système simplifié de demandes sera mis en place dans le cadre du Programme pour l'autonomie des anciens combattants, pour ne mentionner que quelques mesures.
- Les ministères commenceront à élaborer et à publier des normes de service, établies à partir des consultations menées auprès de leurs clients. Ces normes permettront par exemple de mettre en place des bureaux qui dispenseront des services au public pendant des heures d'ouverture prolongées, avec moins de temps d'attente ainsi que des formules plus simples et moins nombreuses.

- Chaque ministère devra revoir les règlements existants et les justifier. Par ailleurs, le gouvernement demandera au Comité permanent des Finances de réexaminer les programmes réglementaires fédéraux actuels et de faire rapport d'ici le 30 septembre 1992 sur les moyens d'assouplir le fardeau réglementaire.

Perspectives financières

La croissance économique, à la fin de 1991 et pendant tout le premier semestre de 1992, sera plus faible que prévu dans le budget de février 1991. Comme dans bien des pays du G-7, cette situation se traduit par des recettes fiscales sensiblement moins élevées notamment au titre de l'impôt direct des particuliers et des sociétés, ainsi que par des prestations d'assurance-chômage plus élevées. Parallèlement, les taux d'intérêt ont diminué depuis le budget de février 1991, ce qui réduit les frais de la dette publique et compense en partie les pressions qui s'exercent à la hausse du déficit. Afin de limiter la dérive budgétaire, un certain nombre de mesures ont été prises en 1991-92–des économies ont été apportées sur le plan de la gestion interne, les réserves ont été réduites, les dépenses discrétionnaires de fonctionnement et l'embauche ont été gelées dans la fonction publique en fin d'exercice, les cotisations d'assurance-chômage ont été relevées, et des mesures législatives visant la capitalisation intégrale des pensions du secteur public ont été déposées.

Toutes ces mesures, jointes aux initiatives proposées dans ce budget et à la fin des dépenses transitoires liées à l'entrée en vigueur de la TPS, entraîneront une diminution d'environ $4 milliards du déficit, qui descendra à $27.5 milliards en 1992-93. Des recettes fiscales sensiblement moins élevées représentent la différence entre ce chiffre et l'objectif d'un déficit sous la barre des $25 milliards, qui était prévu dans le budget de 1991. Compte tenu des mesures présentées dans ce budget et moyennant des hypothèses économiques prudentes (voir le chapitre 2), le déficit diminuera d'encore $5 milliards, pour descendre à $22.5 milliards en 1993-94, et continuera de chuter ensuite. Par rapport à la taille de l'économie, la réduction du déficit sera encore plus importante (voir le graphique 3.1).

Les besoins financiers tomberont à moins de $20 milliards et à un peu moins de $14 milliards en 1993-94. Ils feront place à un excédent en 1995-96, soit un an plus tard que prévu dans le budget de 1991 en raison de l'effet durable de la faiblesse imprévue des recettes fiscales (et des reports de pertes correspondants). Le maintien de restrictions rigoureuses, appliquées à la croissance des dépenses de programmes, ainsi que les effets durables des diminutions récentes et prévues des taux d'intérêt seront les moteurs de cette progression vers un meilleur équilibre budgétaire. L'excédent de fonctionnement continuera d'augmenter (voir le graphique 3.2). Le tableau 3.1 présente l'état sommaire des opérations pour la période visée par le cadre financier, soit 1991-92 à 1996-97.

Les projections budgétaires sont basées sur la structure des dépenses et des recettes dans ce budget ainsi que sur l'évolution économique décrite au chapitre 2. Il se pourrait que, en raison de divers facteurs, des pressions financières s'exercent dans différents domaines. Compte tenu de la nécessité impérative de s'en tenir à la trajectoire d'évolution vers l'équilibre budgétaire, le gouvernement ne pourra généralement pas céder à ces pressions ou elles devront être financées par de nouvelles réaffectations des dépenses.

Tableau 3.1
État sommaire des opérations: Budget 1992

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
			(millions de dollars)			
Opérations budgétaires						
Recettes budgétaires	124,100	132,100	138,800	151,200	161,300	167,800
Dépenses de programmes	-114,000	-119,400	-119,850	-124,100	-128,050	-132,000
Solde de fonctionnement	10,100	12,700	18,950	27,100	33,250	35,800
Frais de la dette publique	-41,500	-40,200	-41,450	-41,600	-41,750	-41,300
Déficit budgétaire	-31,400	-27,500	-22,500	-14,500	-8,500	-5,500
Opérations non budgétaires						
Prêts, avances et dotations en capital	200	400	500	300	300	300
Comptes à fins déterminées	4,500	7,200	7,800	8,300	8,800	9,400
Autres opérations	-800	200	900	1,200	1,000	1,000
Source nette de fonds	3,900	7,800	9,200	9,800	10,100	10,700
Besoins financiers (opérations de change exclues)	-27,500	-19,700	-13,300	-4,700	1,600	5,200
Dette publique nette (milliards de dollars)	419.8	447.3	469.8	484.3	492.8	498.3
Produit intérieur brut (milliards de dollars)	683.4	713.6	769.2	828.3	887.2	945.6
			(en pourcentage du PIB)			
Recettes budgétaires	18.2	18.5	18.0	18.1	18.1	17.6
Dépenses de programmes	-16.7	-16.7	-15.5	-14.9	-14.3	-13.9
Solde de fonctionnement	1.5	1.8	2.5	3.3	3.7	3.8
Frais de la dette publique	-6.1	-5.6	-5.4	-5.0	-4.7	-4.3
Dépenses budgétaires	-22.8	-22.3	-20.9	-19.9	-19.0	-18.2
Déficit	-4.6	-3.8	-2.9	-1.7	-1.0	-0.6
Besoins financiers	-4.0	-2.8	-1.7	-0.6	0.2	0.5
Dette publique nette	61.5	62.6	60.9	58.1	55.2	52.4

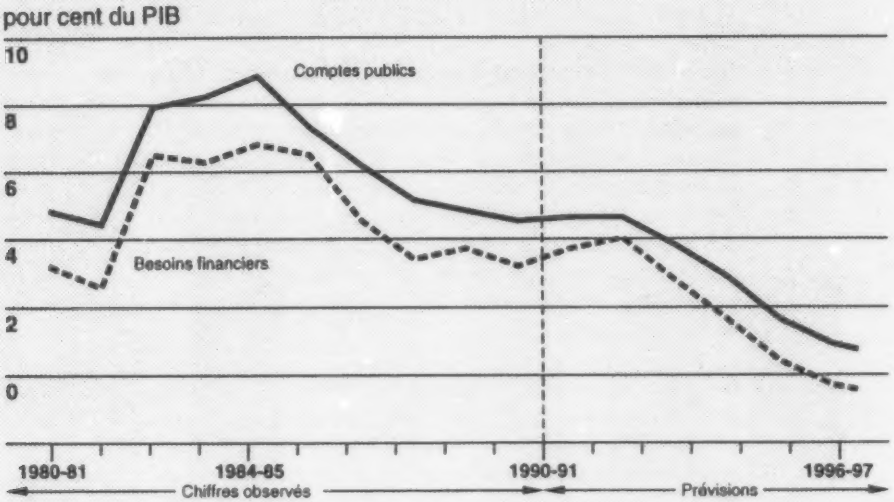
(-) indique un besoin net de fonds.
(+) indique une source de fonds.

BILAN FINANCIER: 1984-85 À 1989-90

La performance vigoureuse et durable de l'économie canadienne nécessite des conditions macroéconomiques propices qui permettent au secteur privé de planifier, d'investir, de se développer, d'embaucher et de réaliser des bénéfices. Une situation budgétaire saine est un élément clé de ces conditions.

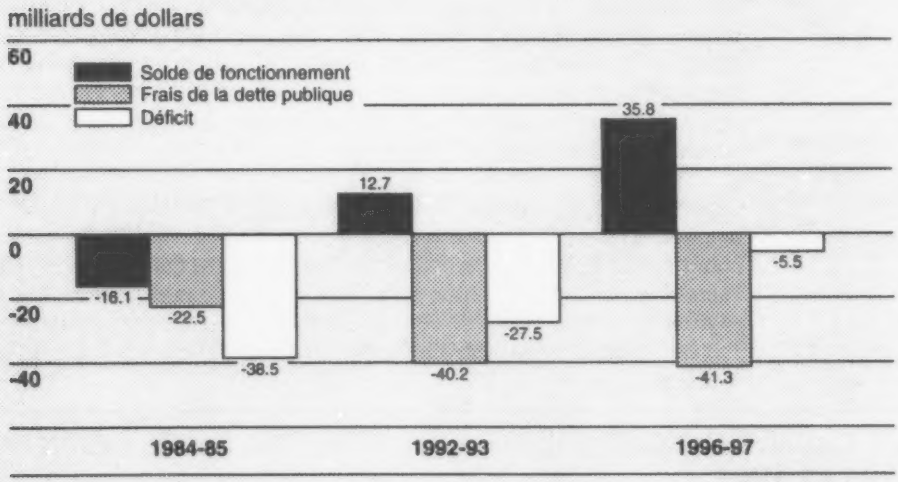
En 1984, le gouvernement était confronté à un grave défi sur le plan financier. En fait, les finances fédérales évoluaient de manière incontrôlée. Le déficit avait atteint 8.7 pour cent du Produit intérieur brut (PIB); le total des dépenses fédérales atteignait près de 25 pour cent du PIB; et la dette fédérale augmentait à un rythme de plus de 20 pour cent par année. Un vigoureux coup de barre s'imposait.

Graphique 3.1
Déficit budgétaire et besoins financiers[1]
1980-81 à 1996-97



[1] Compte non tenu des opérations de change.

Graphique 3.2
Déficit budgétaire, frais de la dette publique et solde de fonctionnement[1]



[1] Le solde de fonctionnement est égal au déficit budgétaire diminué des frais de la dette publique, c'est-à-dire les recettes budgétaires diminuées des dépenses de programmes.

Au cours de la période allant de 1984-85 à 1989-90, un redressement considérable a été opéré. Le déficit a été ramené de $38.5 milliards à $29 milliards, soit de 8.7 pour cent à 4.5 pour cent du PIB (voir le graphique 3.3). Les résultats ont été particulièrement remarquables dans la limitation des dépenses de programmes fédérales, la pierre angulaire de la stratégie financière du gouvernement. Les dépenses de programmes sont passées de 19.6 pour cent du PIB en 1984-85 à 16.0 pour cent en 1989-90 (voir le graphique 3.4).

Les budgets de fonctionnement des ministères fédéraux ont été réduits grâce à des initiatives de gestion visant à rendre les activités plus efficientes ainsi qu'à réduire le gaspillage. Le nombre des années-personnes a été réduit de 10,000 dans l'administration fédérale. Celle-ci s'est également efforcée de gérer ses activités davantage à la manière d'une entreprise: le recouvrement des coûts a été renforcé dans le domaine des services de transport, des services d'inspection, des communications et publications. Les subventions qui peuvent fausser les signaux donnés par le marché au secteur privé, les programmes énergétiques interventionnistes, les transferts sociaux aux personnes aisées et les transferts aux provinces ont fait l'objet soit de réductions, soit d'une limitation rigoureuse de leur taux de croissance.

Des mesures visant à accroître les recettes ont également été adoptées. La baisse du rendement des recettes – les recettes budgétaires en proportion du PIB – avait considérablement contribué à l'augmentation du déficit à la fin des années 70 et au début de la décennie 80. Ce rendement était en effet passé d'un sommet de 19.2 pour cent en 1974-75 à 16 pour cent en 1984-85. Cette évolution était due à la multiplication des dépenses fiscales, à des réductions d'impôt, aux lacunes inhérentes à la taxe sur les ventes des fabricants, qui entraînait une dégradation constante de l'assiette de la taxe, et aux effets de la récession de 1981-1982. Grâce aux mesures adoptées dans divers budgets présentés après 1984, le rendement des recettes a été ramené progressivement en 1989-90 à 17.5 pour cent, soit à peu près le niveau moyen des années 70.

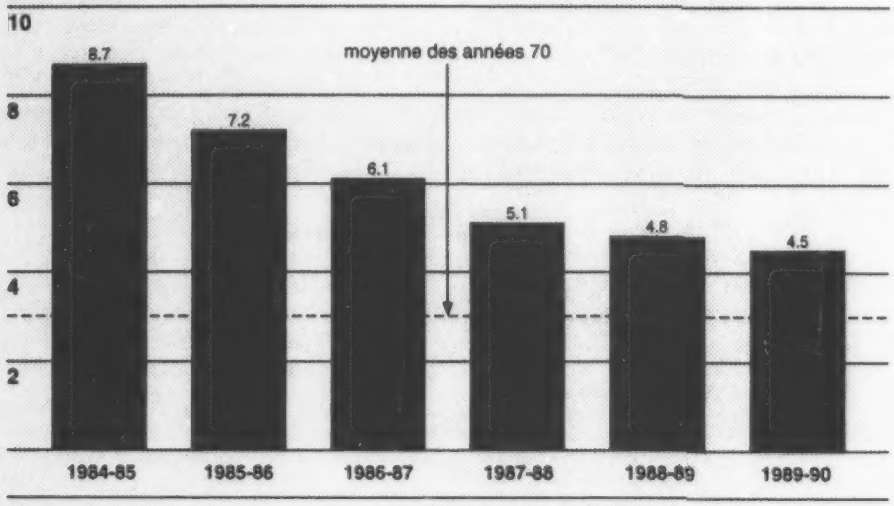
L'amélioration du solde de fonctionnement – la différence entre les recettes et les dépenses de programmes – a été particulièrement spectaculaire. En 1984-85, le gouvernement recevait $16.1 milliards de moins en recettes que ce qu'il dépensait pour ses programmes. Les mesures prises depuis 1984 ont toutefois permis de transformer ce déficit de $16.1 milliards en un excédent de fonctionnement de près de $10 milliards en 1989-90. Cette amélioration de $26.1 milliards est due pour les trois-quarts environ aux mesures de compression des dépenses.

Cependant, l'augmentation rapide des frais de la dette après 1985, en raison de l'effet de la hausse des taux d'intérêt sur la dangereuse dynamique du déficit et de la dette, a effacé une bonne partie des progrès permis par les restrictions de dépenses de programmes. De l'amélioration de $26.1 milliards du solde de fonctionnement entre 1984-85 et 1989-90, environ $16 milliards ont dû être consacrés uniquement aux paiements des frais d'intérêt supplémentaires sur la dette publique, ne laissant donc que $10 milliards pour réduire le déficit.

UN CADRE FINANCIER SOUMIS À DES TENSIONS: LA RÉCESSION EN 1990 ET 1991

La situation budgétaire a subi, au cours des dernières années, les effets d'une situation économique difficile. À partir de 1989, une montée rapide des tensions inflationnistes et leurs effets inévitables sur les taux d'intérêt ont entraîné une augmentation appréciable des frais de la dette publique. De plus, l'économie est entrée en récession au deuxième

Graphique 3.3
Déficit budgétaire
1984-85 à 1989-90



trimestre de 1990, exerçant des tensions notables sur les éléments des recettes et des dépenses fédérales qui sont sensibles à l'évolution de la conjoncture.

Face à cette évolution, le gouvernement a pris des mesures énergiques afin d'éviter une détérioration sérieuse de la situation budgétaire et d'assurer le respect des balises financières à moyen terme établies dans le budget d'avril 1989. Un Plan de contrôle des dépenses a été instauré dans le budget de février 1990. Ce plan a été prolongé et sensiblement élargi dans le budget de février 1991.

Dans le cadre du Plan de contrôle des dépenses, les dépenses consacrées à tous les grands domaines, sauf les principaux transferts aux particuliers, les paiements de péréquation et les versements du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces bénéficiant de la péréquation, ont été réduites, gelées à leur niveau de 1989-90 ou limitées dans leur croissance. Le tableau 3.2 indique la réduction du déficit permise par le Plan de contrôle des dépenses tel qu'il a évolué dans les budgets de 1990 et 1991. Les économies cumulatives découlant du Plan de contrôle des dépenses, y compris les économies correspondantes d'intérêt sur la dette publique, sont estimées à plus de $39 milliards sur l'ensemble de la période allant jusqu'en 1995-96.

Tableau 3.2
Plan de contrôle des dépenses: Incidence financière directe des mesures annoncées dans les budgets de février 1990 et de février 1991*

	1990-91	1991-92	1992-93	Économies cumulatives jusqu'en 1995-96
	(millions de dollars)			
A. Programmes à croissance limitée				
— Sciences et technologie	38	1		39
— Indiens et Inuit	50	50		100
— Régime d'assistance publique du Canada – provinces ne bénéficiant pas de péréquation	75	80	365	2,290
— Défense	210	270	100	658
— Aide publique au développement	116	190	339	2,375
— Financement du Plan vert		125	100	600
— Total	489	716	904	6,062
B. Programmes gelés				
— Financement des programmes établis	869	1,541	1,932	11,429
— Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique	16	34	48	361
— Société Radio-Canada	5	15		20
— Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	6	7	7	41
— Société pour l'expansion des exportations	0	50	25	
— Marine Atlantique	4	5	5	29
— Total	900	1,652	2,017	12,030
C. Programmes réduits				
— Subventions et contributions	35	210	157	858
— Société canadienne d'hypothèques et de logement	16	67	109	614
— Ports pour petites embarcations	4	5	5	29
— Total	54	282	271	1,501
D. Programmes ou projets éliminés				
— Programme de stimulation de l'exploration	50	125	193	1,034
— OSLO		46	129	602
— Brise-glace Polar 8	84	62	21	373
— Total	134	233	343	2,009
E. Mesures touchant les activités fédérales				
— Sociétés d'État	401	185	43	794
— Gestion plus efficiente:				
— Budgets de fonctionnement	180	835	1,020	5,620
— Recouvrement des coûts	64	120	156	1,073
— Observation de l'impôt	167	330	430	2,702
— Autres	451	130	146	1,379
— Total	1,263	1,599	1,794	11,568
F. Économies connexes d'intérêt sur la dette	125	450	750	6,000
G. Plan de contrôle des dépenses: Économies	2,965	4,931	6,078	39,170

* Les incidences financières présentées dans ce tableau reposent sur les estimations faites au moment des budgets 1990 et 1991. Les effets financiers effectifs, constatés a posteriori, peuvent être différents.

Le budget de février 1991 a présenté d'autres mesures visant à améliorer la situation économique et financière. L'une des principales initiatives a été l'annonce d'objectifs de réduction de l'inflation à la fois par le gouvernement du Canada et la Banque du Canada. Le gouvernement a également institué, dans le budget de février 1991, la *Loi sur le contrôle des dépenses* et la *Loi sur le Fonds de service et de réduction de la dette*. Le projet de loi sur le contrôle des dépenses plafonne les dépenses de programmes de la période allant de 1991-92 à 1995-96 aux niveaux projetés dans le budget de février 1991. Le Fonds de service et de réduction de la dette, auquel sont versés le produit net de la TPS, le produit net des privatisations et les dons à l'État qui sont affectés aux frais de la dette, a également été mis en place. En tandem, la *Loi sur le contrôle des dépenses* et le Fonds de service et de réduction de la dette constituent des éléments clés du cadre financier qui visent à s'assurer que la hausse des dépenses de programmes ne peut être financée par une augmentation des impôts.

Le budget de février 1991 fixait l'objectif à atteindre sur le plan du déficit pour 1991-92 à $30.5 milliards. Cependant, l'économie s'est révélée moins vigoureuse que prévu, ce qui a touché particulièrement l'impôt des particuliers et des sociétés, exerçant ainsi des tensions marquées sur les recettes fiscales, tout en générant un déficit important et croissant au Compte de l'assurance-chômage.

Afin de contenir ces tensions financières, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures dans le courant de l'exercice 1991-92:

- le gouvernement a soumis les traitements des fonctionnaires à un gel en 1991-92 et a limité leur hausse à 3 pour cent en 1992-93;
- les réserves internes ont été affectées à la résorption des tensions financières plutôt qu'à de nouvelles initiatives;
- les cotisations d'assurance-chômage ont été majorées au 1er janvier 1992 de manière à stabiliser la situation financière du compte;
- une inflation moins rapide que prévu a permis de réduire sensiblement l'estimation actuarielle des obligations futures en matière de pension;
- un gel des dépenses de fonctionnement discrétionnaires et de l'embauche a été mis en oeuvre le 27 janvier 1992, et est en vigueur jusqu'à la fin du présent exercice; et
- des mesures législatives visant la capitalisation intégrale des pensions de la fonction publique ont été présentées.[1]

De plus, les taux d'intérêt sont moins élevés que prévu, ce qui compense en partie les effets négatifs d'une baisse des recettes fiscales (impôt des particuliers et des sociétés) par rapport aux prévisions et la hausse du déficit au Compte de l'assurance-chômage. Malgré toutes ces mesures, qui se traduiront par une augmentation des dépenses de programmes sensiblement inférieure au chiffre projeté dans le budget de février 1991, et les économies de frais sur la dette, le fléchissement des recettes a entraîné une révision à la hausse du déficit prévu pour 1991-92, qui est maintenant de $31.4 milliards, soit 4.6 pour cent du PIB. Le solde de fonctionnement se traduira par un excédent de $10.1 milliards pour l'exercice 1991-92. L'augmentation des dépenses de programmes, en grande partie sous l'effet des prestations d'assurance-chômage, passera à 6.1 pour cent; si l'on fait abstraction des prestations d'assurance-chômage, le taux de croissance sera de 3.3 pour cent. Les frais

[1] Le cadre financier présenté dans ce budget repose sur l'hypothèse que les propositions législatives touchant les pensions qui ont été présentées par le président du Conseil du trésor seront adoptées par le Parlement.

de service de la dette publique seront moins élevés en 1991-92 qu'en 1990-91 – ce qui représente la première diminution annuelle depuis 1956-57.

Les mesures de contrôle du déficit et des restrictions des dépenses mises en oeuvre au niveau fédéral n'ont pas été suivies dans le secteur provincial, considéré dans son ensemble, en 1991 et 1992. Selon les comptes publics, le déficit global des provinces devrait augmenter de près de $10 milliards entre 1990-91 et 1991-92, c'est-à-dire de 1.5 point du PIB. Afin de financer la hausse de leurs besoins d'emprunt, les provinces ont triplé leurs recours aux emprunts envers l'étranger, qui ont atteint près de $18 milliards en 1991. Cela a exercé des pressions à la hausse du dollar canadien et accru les tensions sur les marchés de capitaux, de même que les incertitudes financières.

Les gouvernements d'autres pays ont également eu du mal à maintenir le déficit aux niveaux qu'ils s'étaient fixés étant confrontés à la récession de 1990-1991 (voir l'annexe de ce chapitre). Aux États-Unis, le déficit du gouvernement fédéral devrait passer de 3 pour cent du PIB au cours de l'exercice 1988-89 à 6.8 pour cent du PIB, c'est-à-dire à É.-U. $399 milliards, en 1991-92. D'après les estimations de l'OCDE, le solde budgétaire de l'administration centrale au Royaume-Uni a enregistré une détérioration d'environ 2½ points du PIB entre 1989 et 1991, tandis qu'en Allemagne, le solde budgétaire de l'administration fédérale enregistrait une dégradation de plus de 1¼ point.

RÉSULTATS DES RESTRICTIONS DE DÉPENSES DEPUIS 1984

Le problème des finances publiques au Canada en 1984-85 – et la source du fardeau de la dette que nous devons maintenant supporter – était un déséquilibre structurel fondamental entre les dépenses de programmes et les recettes. En 1984-85, pour chaque dollar que le gouvernement recevait des contribuables, il dépensait $1.33 en programmes. Cela pouvait sembler une bonne affaire, à l'époque, de recevoir davantage que ce que l'on payait, mais le jour des comptes finit inévitablement par arriver – que ce soit pour l'État ou pour une famille. Le premier élément qui figure sur cette liste de comptes est une dette en augmentation rapide, entraînant des frais de service qui absorbent une proportion toujours croissante des recettes. Telle est la dangereuse dynamique des déficits et de la dette dans laquelle le Canada est tombé au cours des années 70 et au début des années 80.

Pour contenir le fardeau croissant de la dette, il fallait en tout premier lieu corriger le déséquilibre fondamental entre les recettes et les dépenses. Cependant, les déséquilibres structurels d'importance prennent du temps à corriger, en particulier si l'on pense que les Canadiens s'étaient habitués à bénéficier d'un large éventail de services financés par l'endettement plutôt que par les recettes. Il faut du temps pour redresser la barre, mais les intérêts composés, eux, n'attendent personne.

Entre 1984-85 et 1991-92, le gouvernement a éliminé, restreint ou réduit toute une série de programmes fédéraux. Le tableau 3 présente le bilan du gouvernement en matière de restriction des dépenses sur l'ensemble de la période allant de 1984-85 à 1991-92. Au cours de ces sept années, les dépenses budgétaires totales ont augmenté de 5.1 pour cent en moyenne par année. Les frais de service de la dette publique se sont élevés de 9.1 pour cent en moyenne par année. Les dépenses de programmes – c'est-à-dire les dépenses après soustraction des frais de la dette publique – se sont accrues de 3.9 pour cent par an, ce qui est nettement inférieur au taux moyen d'augmentation de l'IPC de 4.6 pour cent et sensiblement moins élevé que la croissance moyenne de 6.3 pour cent du PIB nominal.

Les restrictions des dépenses ont touché à peu près tous les secteurs, mais elles ont été particulièrement sensibles au niveau des frais de fonctionnement – essentiellement, les

traitements des fonctionnaires et les biens et services achetés par les ministères fédéraux. Ces dépenses ont augmenté en moyenne de 2.2 pour cent par année depuis 1984-85, contre 4.2 pour cent en moyenne pour les dépenses de programmes autres que les dépenses de fonctionnement.

Les transferts aux entreprises – essentiellement les subventions – ont presque été réduits de moitié depuis 1984-85. La baisse a touché principalement le secteur de l'énergie, en raison de l'arrêt des subventions prévues par le Programme énergétique national. Le gouvernement a également réduit son aide aux principales sociétés d'État. Postes Canada est devenue autonome. Les usines d'eau lourde du Cap-Breton ont été fermées, et les services de transport ferroviaire des voyageurs ont été rationalisés. De plus, l'augmentation des subventions versées à la Société Radio-Canada a été réduite, les crédits de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne et les activités de financement des exportations à conditions avantageuses de la Société pour l'expansion des exportations ont été gelés tant en 1990-91 qu'en 1991-92. Les fonds prévus pour les nouveaux logements sociaux par la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont été réduits par rapport aux niveaux prévus à compter de 1990-91. Ainsi, les sommes versées aux principales sociétés d'État étaient moins élevées en 1991-92 qu'en 1984-85.

La restriction des dépenses de programmes a joué un rôle de premier plan dans la réduction du déficit depuis 1984-85. La hausse annuelle moyenne des dépenses a été maintenue à 3.9 pour cent – ce qui représente une amélioration spectaculaire par rapport au taux de croissance annuelle de 13.8 pour cent enregistré au cours des 10 années précédentes. À l'avenir, la croissance des dépenses de programmes sera maintenue à 3 pour cent en moyenne (voir le graphique 3.5).

Parallèlement, les restrictions de programmes ont permis de réaffecter les ressources en fonction des priorités, ainsi que de faire face aux tensions financières (par exemple la hausse des frais de service de la dette), tout en respectant les objectifs du plan financier d'ensemble. À cet égard, le gouvernement a accru l'aide à certains secteurs prioritaires. Par exemple:

- Les paiements de transfert aux personnes âgées ont augmenté de 7.1 pour cent par année en moyenne, soit environ $1 milliard par année, sous l'effet de la hausse du nombre de bénéficiaires et de l'indexation complète des prestations sur l'inflation.
- L'aide monétaire directe aux sciences et à la technologie a augmenté de 7.1 pour cent par année.
- Parmi les transferts aux autres groupes, les programmes des Indiens et des Inuit ont enregistré une croissance moyenne de 10.8 pour cent par année, en grande partie en raison de l'augmentation de la population admissible.
- Les subventions à l'agriculture ont augmenté de 9.5 pour cent par année, en raison de la nécessité de faire face aux conséquences de prix extrêmement bas sur les marchés mondiaux, qui se sont répercutés sur les revenus des agriculteurs.
- Les fonds prévus au titre des prêts aux étudiants ont augmenté de 12.2 pour cent par année.
- Les crédits consacrés à la formation professionnelle, dans le cadre tant de la Planification de l'emploi que, plus récemment, du Programme d'assurance-chômage, sous le régime de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre, ont été un peu supérieurs à $2 milliards par année pendant toute la fin des années 80, avant de passer à $3.1 milliards en 1991-92 et à $3.4 milliards en 1992-93.

- Les transferts fédéraux aux provinces, sous forme de versements en espèces et de transferts de points d'impôt, ont progressé de 5.4 pour cent par année – c'est-à-dire beaucoup plus vite que l'ensemble des dépenses de programmes.

Tableau 3.3
Dépenses budgétaires: 1984-85 à 1991-92

	1984-85	1991-92	Variation absolue	Croissance annuelle moyenne
	(milliards de dollars)			(pour cent)
Principaux transferts aux particuliers	25.1	41.0	15.9	7.3
Prestations aux personnes âgées	11.4	18.5	7.1	7.1
Prestations d'assurance-chômage	10.1	18.2	8.1	8.8
Principaux transferts aux autres administrations (transferts monétaires et fiscaux aux autres administrations)[1]	18.8 (25.6)	24.1 (37.0)	5.3 (11.4)	3.6 (5.4)
Autres transferts importants	11.9	12.3	0.4	0.5
aux entreprises	5.6	2.6	-3.0	10.3
à d'autres groupes	6.3	9.7	3.4	6.4
Versements aux principales sociétés d'État	5.8	4.6	-1.2	-3.2
Défense		8.8	12.2	3.4
Aide publique au développement	2.1	2.8	0.7	4.0
Fonctionnement	14.7	17.1	2.4	2.2
Dépenses de programmes	87.1	114.0	26.9	3.9
Frais de la dette publique	22.5	41.5	19.0	9.1
Dépenses budgétaires totales	**109.6**	**155.5**	**45.9**	**5.1**
IPC				4.6
PIB nominal				6.3

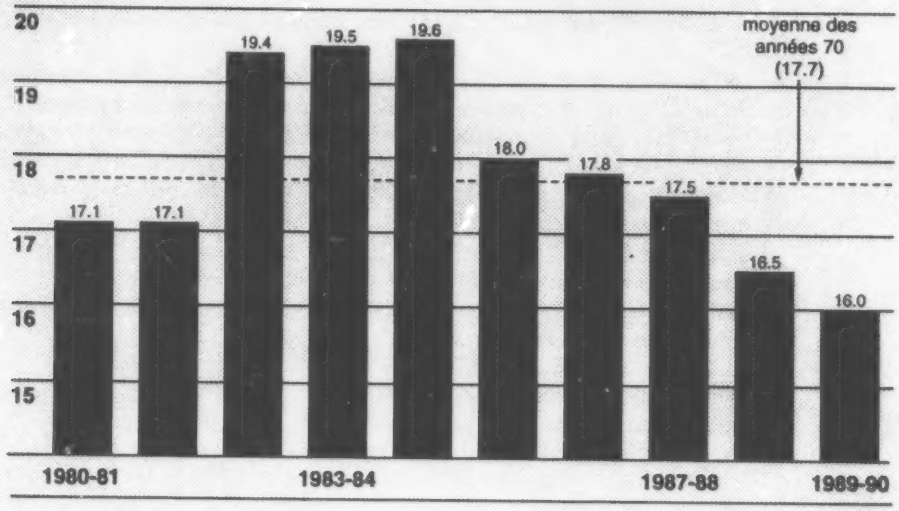
[1] Certains transferts aux autres administrations sont constitués de versements en espèces et de points d'impôt.

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

LE DÉFI DU BUDGET DE 1992

Le défi consiste, sur le plan budgétaire, à gérer les tensions à court terme de manière à garder le cap sur les objectifs économiques et financiers à moyen terme. En gardant ainsi son cap, le gouvernement fédéral continuera de persuader le secteur privé qu'il est déterminé à prendre des mesures énergiques afin d'équilibrer les finances publiques. Cela contribuera à la réduction des anticipations inflationnistes, à la baisse des taux d'intérêt, à l'allégement du fardeau fiscal ainsi qu'à l'accélération de la croissance économique et de la création d'emplois.

Graphique 3.4
Dépenses de programmes
1980-81 à 1989-90



Dans ce cadre, il importe de faire face aux grandes priorités. Une reprise plus rapide et une croissance soutenue peuvent être favorisées par des mesures soigneusement ciblées, susceptibles de rétablir la confiance des consommateurs et des investisseurs.

Le plan financier sur lequel repose ce budget vise un certain nombre d'objectifs:

- rétablir l'équilibre financier à moyen terme;
- rationaliser l'administration publique et améliorer les services au public;
- renforcer les perspectives de croissance économique par des mesures favorables à la compétitivité et à la prospérité;
- répondre aux besoins des familles et des handicapés.

ÉLARGISSEMENT DU PLAN DE CONTRÔLE DES DÉPENSES

Le Plan de contrôle des dépenses est encore élargi par les propositions énoncées dans ce budget. Un nombre limité de programmes continuent d'y échapper, pour permettre de consacrer les ressources limitées dont dispose le gouvernement aux priorités les plus pressantes. Parmi les domaines qui échappent à l'application du plan, mentionnons les principaux transferts sociaux (prestations aux personnes âgées, prestations à la famille, allocations et pensions d'anciens combattants, prestations d'assurance-chômage) et certains transferts importants aux provinces (péréquation et transferts du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces bénéficiant de la péréquation).

La prolongation et l'élargissement du Plan de contrôle des dépenses n'imposent aucune restriction supplémentaire aux principaux transferts aux provinces.

Dans le budget de février 1991, le Plan de contrôle des dépenses limitait à 3 pour cent le taux annuel de croissance de l'aide publique au développement (APD) sous forme monétaire ainsi que des autres initiatives d'aide internationale. De plus, le taux de croissance du soutien aux sciences et à la technologie était limité à 3 pour cent par an à compter de 1992-93. Ce plafond de croissance annuelle de 3 pour cent reste en vigueur dans le plan actuel. Étant donné que ce taux est supérieur au rythme moyen projeté de l'inflation, il représente une croissance de ces programmes en termes réels.

Le Plan de contrôle des dépenses aura des effets sur les autres composantes des dépenses de programmes, mais plus précisément sur les frais de fonctionnement du gouvernement. Les budgets de fonctionnement non salariaux des ministères ont été gelés, en 1991-92, à leurs niveaux de 1990-91. De 1992-93 à 1996-97 inclusivement, ils seront réduits de 3 pour cent par année par rapport aux niveaux prévus antérieurement. La politique salariale instituée dans le dernier budget reste en vigueur. Les dépenses de communications seront réduites de $75 millions par année. De nouvelles lignes directrices limiteront les déplacements des parlementaires et des fonctionnaires afin de réduire les frais de voyage. Les traitements du Premier Ministre et des ministres du Cabinet seront réduits de 5 pour cent à compter du 1er avril 1992.

D'importantes initiatives sont prises afin de poursuivre la rationalisation des activités fédérales. Quarante-six entités gouvernementales – agences, organismes, commissions et comités consultatifs ministériels – sont éliminées, fusionnées, repoussées à plus tard ou privatisées pour permettre de réduire les frais généraux et les dépenses d'administration, ainsi que rationaliser les fonctions. Les mesures de recouvrement des coûts et d'observation de l'impôt sont renforcées de manière que les bénéficiaires directs paient leur juste part des services. Le nombre de publications ministérielles est réduit, et des lignes directrices sur les honoraires sont imposées dans le domaine des services affermés. De plus, le gouvernement prend un certain nombre d'initiatives afin de mieux servir le public.

Détails du Plan de contrôle des dépenses

Les mesures du Plan de contrôle des dépenses présentées dans ce budget devraient engendrer des économies de $1.1 milliard en 1992-93 et de $1.2 milliard en 1993-94. Sur l'ensemble des cinq années du plan, de 1992-93 à 1996-97, les économies cumulatives devraient se chiffrer à $7.3 milliards.

A. Programmes à croissance limitée

Défense

Le 17 septembre 1991, le gouvernement a énoncé une nouvelle politique de défense visant à développer l'essentiel des capacités militaires nécessaires pour assurer la sécurité du Canada au pays et la protection des intérêts canadiens à l'étranger. L'essentiel de nos capacités militaires comprend trois armes – l'armée, la marine et l'aviation – formant un ensemble intégré de forces régulières et de réserve, qui assure la promotion des aptitudes essentielles au combat. Ainsi que le précise bien la politique, ces forces doivent être équilibrées, bien entraînées et convenablement équipées. L'objectif consistant à consacrer 26 pour cent du budget de la défense aux dépenses d'immobilisations d'ici cinq ans sera poursuivi. Les économies permises au cours des cinq prochaines années par le réexamen de la politique de défense ont dépassé le milliard de dollars, principalement grâce à la fermeture de deux bases en Europe et à la réduction de la taille des forces armées.

Tableau 3.4
Plan de contrôle des dépenses

	1992-93	1993-94	Économie sur cinq ans
		(millions de dollars)	
1. Programmes à croissance limitée			
Défense	258	272	2,185
Société canadienne d'hypothèques et de logement	27	82	647
Prêts aux étudiants: économies découlant d'une meilleure gestion des risques de défaut et fin des six mois sans intérêt après la collation des grades		18	205
Financement du Plan Vert: réaménagement du profil des dépenses	75	75	-
2. Réduction des subventions, contributions, et autres programmes	170	71	376
3. Rationalisation de l'administration	12	18	97
4. Initiatives de gestion Budgets de fonctionnement	284	266	1,386
Recouvrement des coûts	26	39	216
Observation de l'impôt	138	271	1,613
Privatisation/Gestion des actifs	60	88	563
5. Incidences financières totales des mesures	1,050	1,200	7,288

Depuis septembre 1991, le monde s'est profondément transformé. L'Union Soviétique a cessé d'exister, et les menaces exercées par les forces militaires conventionnelles en Europe ont presque disparu.

Sans compromettre le respect des engagements permanents du Canada envers l'OTAN et la défense de l'Europe, le retrait planifié de Lahr et de Baden peut être devancé, et une force de 1,100 personnes stationnée ne sera pas nécessaire. Une brigade et deux escadrons de CF-18 stationnés au Canada seront prêts à répondre à toutes les urgences.

De plus, au cours des deux prochaines années, des économies seront réalisées au chapitre des immobilisations, de la recherche-développement, des communications publiques et de l'administration, ainsi que par une rationalisation des dépôts d'approvisionnements. Le projet visant à établir un emplacement avancé d'opérations des CF-18 à Kuujjuak ne sera pas réalisé maintenant; le gouvernement mettra toutefois en oeuvre l'établissement d'un poste de la Défense nationale ailleurs dans le Nord québecois. La station des Forces canadiennes aux Bermudes sera fermée.

En septembre 1991, lorsque la nouvelle politique du gouvernement en matière de défense a été annoncée, d'importantes possibilités d'économies étaient prévues dans le domaine de l'infrastructure; c'est la raison pour laquelle un Groupe consultatif sur l'infrastructure de défense a été constitué, afin de recommander au gouvernement une façon de s'attaquer au problème des installations faisant double emploi. Le rapport du groupe devrait être prêt sous peu. Le gouvernement étudiera également tous les

terrains actuellement détenus dans des zones urbaines par le ministère de la Défense nationale afin de déterminer s'il pourrait réaliser des économies appréciables en s'en défaisant.

Les mesures annoncées dans ce budget se traduiront par de nouvelles économies importantes, tout en préservant l'essentiel de nos capacités de défense. Les économies combinées permises par le réexamen de la politique de septembre et les mesures annoncées dans ce budget s'élèveront à $258 millions en 1992-93, à $272 millions en 1993-94 et à $2,185 millions sur les cinq années de la période de planification.

Société canadienne d'hypothèques et de logement

La Société canadienne d'hypothèques et de logement vient en aide financièrement, dans le cadre de toute une série d'accords de partage des frais, aux Canadiens qui ont du mal à trouver un logement abordable. Les dépenses consacrées au logement social ont progressé à un rythme annuel moyen de 6.5 pour cent depuis 1984-85, pour atteindre environ $2 milliards en 1991-92.

Le Plan de contrôle des dépenses de 1990 a réduit de 15 pour cent la forte croissance prévue des fonds consacrés aux nouveaux engagements en matière de logement social en 1990-91 et 1991-92. Le budget de février 1991 a prolongé cette limitation de la croissance des dépenses jusqu'à la fin de 1995-96.

Cependant, le taux prévu d'augmentation des dépenses totales au titre du logement social continue de dépasser de beaucoup la croissance des dépenses de programmes totales. Sans de nouvelles mesures, le rythme annuel moyen de progression dépasserait les 5 pour cent au cours des cinq prochaines années.

La croissance des dépenses consacrées au logement social sera limitée à 3 pour cent en moyenne par année de 1992-93 à 1996-97. Cela permettra de consacrer $70 millions à de nouveaux engagements en matière de logement social en 1992-93 et $45 millions au cours de chacune des années suivantes. Une progression de 3 pour cent est compatible avec le taux global de croissance des dépenses de programmes et dépasse le taux projeté d'inflation. Des économies de $622 millions seront réalisées au cours des cinq années du plan financier. Les programmes de logement social de la SCHL continueront d'apporter un soutien dans la fourniture de logements à 650,000 familles canadiennes. Le gouvernement fédéral appuie en outre la solution aux besoins en matière d'habitation des familles à faible revenu grâce au Régime d'assistance publique du Canada, dont le financement est partagé avec les provinces.

Le Programme de logement coopératif prendra fin immédiatement, permettant d'économiser encore $25 millions sur l'ensemble du cadre financier. Les 14,000 unités d'habitation déjà construites dans le cadre de ce programme continueront de bénéficier d'un soutien.

Le secteur de l'habitation bénéficiera de l'effet de la baisse des taux d'intérêt sur les paiements hypothécaires et sur les dépenses des promoteurs, de l'abaissement à 5 pour cent de l'acompte minimum à verser pour obtenir une hypothèque assurée par la SCHL, ainsi que du Régime spécial d'accession à la propriété faisant appel aux fonds des REER.

Plan vert

En décembre 1990, le gouvernement avait annoncé des crédits de $3 milliards sur cinq ans, pour les initiatives environnementales. Les fonds de $3 milliards prévus pour le Plan vert ont été étalés sur six ans dans le budget de février 1991.

Le gouvernement reste déterminé à consacrer $3 milliards au Plan vert sur l'ensemble de la période se terminant en 1996-97. Cependant, étant donné les tensions à la hausse du déficit, les sommes affectées au Plan vert seront réduites de $75 millions aussi bien en 1992-93 qu'en 1993-94, ces économies étant rajoutées aux crédits des trois exercices suivants.

Programme canadien de prêts aux étudiants

Dans le cadre du Programme de prêts aux étudiants, le gouvernement fédéral garantit les prêts accordés par les banques à charte et d'autres prêteurs désignés aux étudiants admissibles qui fréquentent un établissement d'enseignement postsecondaire au Canada. Chaque année, ce programme permet d'accorder $630 millions de prêts garantis par le gouvernement à plus de 215,000 étudiants. Tant que ces derniers sont aux études et pendant les six mois qui suivent la fin de leurs études, le gouvernement paie l'intérêt sur les prêts en cours.

Le gouvernement négociera avec les institutions financières de nouvelles modalités de financement du Programme canadien de prêts aux étudiants afin de réduire le coût croissant des défauts de paiement et de rendre le programme plus efficace. Les prêteurs devront participer aux risques et aux coûts des défauts de paiement; à l'heure actuelle, environ $935 millions de prêts fédéraux aux étudiants sont en défaut, et le risque est supporté entièrement par les contribuables. Les négociations devraient aboutir à une nouvelle structure de taux pour les prêts fédéraux aux étudiants, ainsi qu'à des économies pour les gouvernements. On s'attend à ce que cela permette d'éliminer les frais de garantie de 3 pour cent sur les prêts et d'augmenter les plafonds des prêts pouvant être accordés aux étudiants nécessiteux.

La période d'exonération d'intérêt de six mois après la fin des études sera éliminée, à compter des nouvelles garanties de prêts accordées pour l'année universitaire 1992-93. L'intérêt commencera à courir à la date ou l'étudiant quittera son établissement d'enseignement. La date du premier paiement restera fixée à six mois après la fin des études.

Le gouvernement mettra à jour la formule régissant les paiements aux provinces qui choisissent d'instaurer leur propre programme de prêts aux étudiants au lieu de participer au programme fédéral. Le gouvernement apportera une aide supplémentaire aux étudiants de niveau postsecondaire en améliorant le crédit pour études. Cette mesure est décrite au chapitre 4.

Enveloppe de l'aide internationale

Le budget de février 1991 a institué l'enveloppe de l'aide internationale (EAI). Cette enveloppe comprend les fonds prévus tant pour l'aide publique au développement (APD), que pour d'autres initiatives d'aide internationale, en particulier en faveur de l'Europe de l'Est et de l'ancienne U.R.S.S. La croissance annuelle des dépenses monétaires de l'EAI a été limitée à 3 pour cent en 1992-93 et les années suivantes, par le budget de 1991; ce plafonnement est maintenu dans le budget de

février 1992, moins l'effet de la réduction générale des budgets de fonctionnement non salariaux et des budgets de communications dans l'administration fédérale. Cette augmentation de l'aide monétaire permettra de financer aussi bien des décaissements en croissance au titre de l'APD qu'une assistance accrue aux pays de l'Europe de l'Est, sur la période visée par le cadre financier. De plus, le gouvernement se propose de réduire les frais de l'administration décentralisée de l'Agence canadienne de développement international. Ces économies, qui devraient se chiffrer à environ $20 millions en 1993-94 et qui pourraient augmenter avec le temps, dégageront des ressources supplémentaires pour les initiatives d'aide internationale.

B. Réduction des subventions, contributions et autres programmes

En raison de la nécessité de faire porter l'effort de réduction du déficit et de restriction des dépenses sur le plus grand nombre possible de programmes, un large éventail de subventions et de contributions seront réduites. Les économies s'élèveront à $170 millions en 1992-93, à $71 millions en 1993-94 et à $376 millions sur les cinq années se terminant en 1996-97. Le Budget des dépenses principal donnera plus de précisions sur ces mesures, dont quelques exemples sont décrits ci-après.

Le gouvernement est conscient de la nécessité permanente d'assurer la formation et l'adaptation de la main-d'oeuvre pour faciliter la réinsertion des chômeurs sur le marché du travail et relever le défi de la concurrence mondiale. Les activités de formation et d'adaptation bénéficieront d'une hausse globale de $300 millions en 1992-93, ce qui portera le total des dépenses à $3.4 milliards. Cela représente une hausse de 50 pour cent par rapport aux crédits prévus pour la formation en 1990-91. Les fonds consacrés à la formation proviennent de plus en plus du Compte de l'assurance-chômage, dans le cadre de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre – $1.8 milliard en 1992 – afin d'aider les bénéficiaires de l'assurance-chômage à acquérir les aptitudes dont ils ont besoin pour occuper un nouvel emploi. En 1991-92, des fonds de $1.7 milliard ont été prévus pour la Planification de l'emploi. Un financement permanent de $1.6 milliard sera assuré en 1992-93 et les années suivantes.

Agriculture Canada économisera environ $20 millions au cours de chacun des exercices 1992-93 et 1993-94, grâce à un réexamen des subventions et contributions. Le ministère des Communications éliminera ou réduira certaines activités, notamment la croissance des programmes de muséologie et d'archéologie ainsi que le financement de l'infrastructure culturelle (au total $35 millions au cours des cinq prochaines années). Les Affaires extérieures réduiront les subventions et contributions versées à un certain nombre d'organismes internationaux dont l'objectif initial n'a plus lieu d'être ou qui peut être atteint plus efficacement par d'autres moyens ($21 millions sur cinq ans). Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien limitera la croissance des frais de fonctionnement des organismes de prestation des programmes ($133 millions sur cinq ans). Industrie, Sciences et Technologie Canada réduira ses subventions et contributions à un certain nombre de programmes et remettra à plus tard la mise en oeuvre d'autres initiatives ($9 millions sur cinq ans). Le Programme canadien des expositions du Secrétariat d'État sera éliminé ($21.5 millions sur cinq ans).

C. Organismes éliminés ou regroupés: rationalisation de l'administration fédérale

L'administration fédérale comprend plus de 400 organismes et instances consultatives distincts. On dénombre quelque 26 ministères établis par la loi, 80 organismes publics,

56 sociétés d'État et plus de 200 offices, tribunaux, conseils et autres organismes consultatifs.

Chacun de ces organismes a été créé afin de répondre à un besoin public particulier. La tendance a trop souvent consisté à créer un nouvel organisme pour satisfaire à chaque série de nouveaux besoins. Avec le temps, le nombre de ces organismes a augmenté, sans qu'on s'efforce suffisamment de les regrouper ou de les éliminer lorsque cela était justifié. Tout comme le secteur privé, l'État doit procéder à des restructurations afin de réduire les coûts, les chevauchements et les dédoublements. Aussi le gouvernement a-t-il décidé de procéder à une rationalisation, dans les cas où cela est possible, à la lumière des critères suivants:

- élimination du gaspillage entraîné par les chevauchements et dédoublements dans l'administration fédérale;
- élimination du gaspillage dû aux dédoublements avec le secteur privé;
- possibilité de renforcer des secteurs particuliers en regroupant des organismes connexes et leurs fonctions;
- nécessité de remettre à plus tard des initiatives souhaitables, que le gouvernement n'a pas les moyens de financer à l'heure actuelle; et
- poursuite de la privatisation des activités commerciales qui ne répondent plus aux finalités de la politique publique.

Le gouvernement est conscient que nombre des dissolutions ou regroupements d'organismes qu'il annonce maintenant peuvent être considérés par les intéressés comme signalant une diminution des engagements envers les secteurs en question. Telle n'est pas l'intention du gouvernement. Celui-ci estime que les Canadiens accueilleront favorablement, en général, une initiative visant à économiser l'argent des contribuables en minimisant les fonctions non essentielles, en réduisant les chevauchements au sein de l'administration publique ainsi qu'avec le secteur privé, et en regroupant les organismes lorsque cela est possible.

Dans l'ensemble, 46 entités fédérales sont directement touchées par ces mesures de rationalisation. Cela comprend:

- 15 organismes, commissions ou offices qui seront dissous ou intégrés à des ministères;
- 13 conseils consultatifs ministériels qui seront dissous;
- 9 organismes qui seront regroupés en quatre entités plus efficientes;
- 3 nouveaux organismes, qui avaient été annoncés ou étaient en voie de création, verront le jour lorsque la situation financière le permettra;
- 2 fonctions ou participations de l'État sont privatisées. Le gouvernement étudiera également l'opportunité de privatiser la Société de développement du Cap-Breton et la Monnaie royale canadienne; et
- 1 organisme sera converti en établissement public.

Tableau 3.5
Rationalisation de l'administration fédérale

sont dissous

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales
La Commission de réforme du droit
Le Centre international pour l'exploitation des océans
L'Office d'établissement agricole des anciens combattants
L'Agence de surveillance du secteur pétrolier
L'Office des produits agricoles
Le Secrétariat de l'étude démographique
CN (West Indies) Steamships Ltd
Le Conseil des sciences du Canada
Le Conseil économique du Canada
Le Bureau de recherches sur les traitements
Le Conseil consultatif canadien de l'environnement
Le Groupe de travail et le Comité consultatif de l'aviation internationale
Le Comité consultatif national de l'éducation en matière de développement
Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
Le Conseil consultatif sur les membres du Tribunal de la concurrence
Le Comité consultatif de la francophonie
Le Comité consultatif du Musée de la Nouvelle-France
Le Comité consultatif du Musée des sciences et de la technologie de Montréal
Le Comité consultatif du Musée des arts et du spectacle vivant (de la scène)
Le Conseil consultatif maritime sur la recherche et le développement

sont remis à plus tard

La Fondation canadienne des relations raciales
L'Institut des langues du patrimoine multiculturel canadien
La Commission des sentences et des libérations conditionnelles

sont fusionnés ou regroupés

La Société d'expansion du Cap-Breton
Protection civile Canada
Le Centre de recherche au développement international (converti en établissement public)
La Commission d'appel des brevets, la Commission des oppositions des marques de commerce et la Commission du droit d'auteur
Le Comité externe d'examen de la GRC et la Commission des plaintes du public contre la GRC
La Corporation commerciale canadienne
Le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information
La Commission de révision des marchés publics
Le Conseil des Arts du Canada, le Conseil de recherches en sciences humaines et les programmes culturels internationaux
Les comités consultatifs du Centre de recherche en communications (3)

sont privatisés

La Société coopérative de l'énergie
La Division des services de dosimétrie
La Société de développement du Cap-Breton (à l'examen)
La Monnaie royale canadienne (à l'examen)
Le Centre d'essai de véhicules automobiles de Blainville (à l'examen)

Dans leur ensemble, ces modifications toucheront directement 1,200 employés environ, sans compter les quatre entités susceptibles d'être privatisées. Il en résultera une diminution d'environ 15 postes à plein temps dont les détenteurs sont nommés par le Gouverneur en conseil et 145 postes à temps partiel dont les titulaires sont désignés par le Gouverneur en conseil, ainsi qu'une réduction globale estimée à 500 employés fédéraux. Lorsque toutes ces opérations de dissolution et de regroupement seront terminées, les économies totales de traitements et d'avantages sociaux se chiffreront à quelque $22 millions par année.

D. Initiatives de gestion

Réduction des budgets de fonctionnement

Au cours de la période allant de 1987-88 à 1990-91, la croissance des budgets de fonctionnement, traitements exclus, des ministères fédéraux a été limitée dans l'ensemble à 2 pour cent par année. Pour l'exercice 1991-92, ces budgets ont été gelés à leurs niveaux de 1990-91. Ce budget-ci prévoit une réduction générale de 3 pour cent des budgets non salariaux planifiés. L'économie totale s'élèvera à $150 millions en 1992-93 et augmentera les années suivantes. Les budgets salariaux continueront d'être assujettis à la politique salariale du 0 et 3 pour cent en vigueur pour deux ans. Les années suivantes, les règlements salariaux continueront d'être assujettis aux restrictions des dépenses dans l'administration dans un contexte d'inflation réduite.

Resserrement des lignes directrices sur les déplacements

Dans le cadre de la réduction générale de 3 pour cent des budgets de fonctionnement non salariaux, des modifications seront apportées aux lignes directrices régissant les déplacements dans l'administration fédérale. Les lignes directrices modifiées comporteront notamment:

- l'interdiction de voyager en première classe par avion;
- la réduction, par les sous-ministres et chefs d'organismes, des voyages en classe affaires;
- l'application du niveau minimum d'hébergement approuvé par le Conseil du Trésor, pour des réservations d'hôtel. L'hébergement à prix plus élevé sera limité aux cas où cela se révèlera plus économique ou lorsque la situation personnelle des intéressés le justifiera;
- le maintien de la réduction de 20 pour cent, instaurée dans le budget de février 1990, des déplacements hors de l'Amérique du Nord continentale;
- la réduction de la taille des délégations envoyées à des réunions internationales; et
- la réduction de la participation aux conférences et réunions internationales.

Réduction des budgets de communications

Outre la réduction générale de 3 pour cent des budgets de fonctionnement non salariaux, les ministères verront leurs budgets de communications amputés de $75 millions par année au cours des cinq prochains exercices.

Ces économies seront réalisées grâce à une nouvelle approche de la gestion des dépenses de communications, notamment par la centralisation et la rationalisation d'un certain nombre de fonctions comme la publicité et une politique de publication

«sans superflu». Les ministères et organismes fédéraux cesseront de produire des rapports annuels réguliers qui renferment des renseignements généralement fournis dans la Partie III du Budget des dépenses. Les sociétés d'État continueront de publier leurs rapport annuels comme par le passé.

Ces mesures ne privent pas le public d'un accès aux renseignements dont il a besoin au sujet des programmes fédéraux. Un examen général des activités de publication permettra de s'assurer que seules les publications répondant à un besoin public démontré seront produites. Les ministères rendront plus efficiente la production de l'information pertinente et réduiront considérablement le nombre de publications non essentielles.

Autres réductions des budgets de fonctionnement

Les budgets de fonctionnement d'un certain nombre de ministères subiront des compressions supplémentaires, outre la réduction générale de 3 pour cent des budgets de fonctionnement non salariaux et la diminution des budgets de communications. Par exemple, Agriculture Canada économisera $30 millions au cours des deux prochains exercices en remettant à plus tard la rénovation de ses installations. Travaux Publics Canada réduira de $20 millions au total, au cours de la même période, le coût des locaux occupés par l'administration fédérale, en bonne partie grâce à la diminution de l'espace loué que le ministère se propose d'acquérir.

Privatisation et gestion des actifs

Depuis 1984, le gouvernement a privatisé ou dissous plus de 20 sociétés d'État et amélioré le fonctionnement des sociétés maintenues. Grâce à des gains de productivité, à la privatisation et à la rationalisation, le nombre d'employés des sociétés d'État fédérales a été réduit de près de 80,000 depuis 1984-85.

Au cours du prochain exercice, le gouvernement continuera, conformément à son objectif, de se départir des participations qui ne sont plus nécessaires aux fins de la politique publique. Il entamera des négociations en vue de vendre sa participation dans la Société coopérative de l'énergie et privatisera les services de dosimétrie, qui font actuellement partie de Santé nationale et Bien-être social Canada. Le gouvernement étudiera également en priorité la possibilité de privatiser la Monnaie royale canadienne, la Société de développement du Cap-Breton (Devco) et le Centre d'essai de véhicules automobiles de Blainville.

Le gouvernement intensifiera le rythme de vente des immeubles excédentaires. Il se propose de se départir de la Chancellerie Dupont à Washington, du Centre culturel à Paris et du Consulat canadien de Bordeaux. De plus, il consultera les autorités provinciales et municipales afin de trouver le moyen de se départir de manière plus dynamique des terrains excédentaires au Canada, en particulier de ceux que détiennent le ministère de la Défense nationale, y compris les terrains à Downsview (Ontario), et Transports Canada à Pickering.

Observation des impôts et taxes et recouvrement des coûts

Revenu Canada (Impôt et Douanes et Accise) intensifiera ses activités d'observation et de recouvrement des sommes dues à l'État. L'existence d'un gros volume d'impôts et de taxes dus mais non perçus est injuste pour la majorité des contribuables qui payent leurs impôts à temps. De plus, les impôts et taxes non perçus accroissent le déficit par

rapport au niveau où il devrait se situer étant donné la structure fiscale en place. Revenu Canada, Impôt, procédera à un plus grand nombre de vérifications et se montrera plus persistant dans ses efforts de recouvrement de manière à percevoir les impôts et taxes dus par les particuliers et les sociétés. De plus, les vérifications douanières deviendront plus fréquentes afin d'améliorer la perception des droits et taxes prescrits sur les produits importés, afin de permettre à l'industrie et aux détaillants canadiens de concurrencer les importateurs sur un pied d'égalité. Des feuillets de renseignements seront remis aux bénéficiaires des paiements de soutien agricole afin de simplifier la déclaration de ces versements aux fins de l'impôt sur le revenu.

Un certain nombre d'autres ministères redoubleront d'efforts pour récupérer les fonds dus à l'État et accroître les recettes. Par exemple, Énergie, Mines et Ressources Canada effectuera des vérifications plus exhaustives afin de recouvrer des paiements en trop versés à l'industrie pétrolière et gazière dans le cadre du Programme d'encouragement du secteur pétrolier. De même, le gouvernement cherchera à tirer des dividendes des recettes produites par Téléfilm Canada, le Fonds de développement des industries culturelles et le Fonds de coproduction avec le secteur indépendant de l'Office national du film ($55 millions au total au cours des cinq prochaines années).

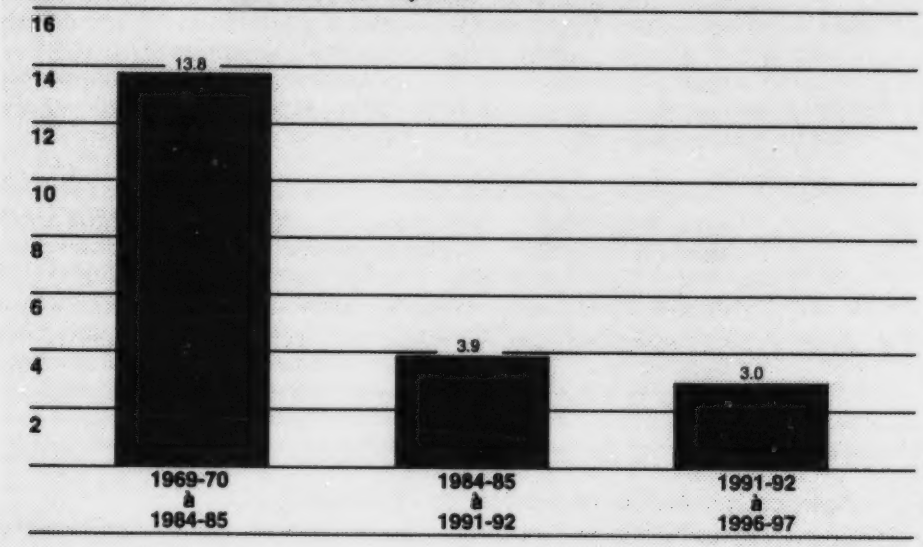
MESURES VISANT À RENFORCER LA PERFORMANCE DE L'ÉCONOMIE

Assurer la santé fondamentale de l'économie

Depuis 1984, le gouvernement a apporté d'importantes modifications structurelles à l'économie canadienne afin d'en améliorer l'efficience et le potentiel. Mentionnons notamment l'Accord de libre-échange canado-américain, la réforme fiscale, le remplacement de la taxe de vente fédérale par la taxe sur les produits et services, la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre, la privatisation de sociétés d'État, la déréglementation des secteurs de l'énergie et des transports, et la réforme des institutions financières. Dans son budget de février 1991, le gouvernement avait annoncé un Plan de reprise économique visant à réduire les tensions inflationnistes, les taux d'intérêt, et le fardeau de la dette publique. Les conditions fondamentales nécessaires à une reprise soutenue sont en train de se mettre en place:

- Les tensions inflationnistes ont sensiblement diminué.
- Les taux d'intérêt et la conjoncture monétaire ont enregistré une détente appréciable l'an dernier et continueront d'évoluer dans ce sens, si les progrès accomplis vers la stabilité des prix se poursuivent.
- Le gouvernement fédéral a pris des mesures afin de réduire le plus possible les effets de la récession sur le cadre financier; par conséquent, à la différence de ce qui avait été observé au début des années 80, la situation financière s'améliorera rapidement lorsque la croissance reprendra. Le déficit et les dépenses de programmes ont été sensiblement réduits par rapport au PIB, et de nouveaux progrès appréciables seront réalisés dans la réduction du déficit en 1992-93 et les années suivantes.
- Des initiatives sont présentées dans ce budget afin de soutenir la croissance économique, tout en continuant à s'orienter vers l'élimination des besoins financiers du gouvernement d'ici le milieu de la décennie.

Graphique 3.5
Croissance des dépenses de programmes



Stimulation de la reprise économique

Au cours des dernières semaines, le gouvernement a également pris des mesures afin de venir en aide à deux secteurs particuliers – en fournissant une stimulation supplémentaire au **secteur de l'habitation** et en proposant plusieurs mesures afin de régler le problème des achats outre-frontière, en mettant sur un pied d'égalité les détaillants canadiens et les marchands américains qui les concurrencent.

Deux autres mesures sont présentées dans ce budget, un abaissement des impôts des particuliers grâce à une réduction de la surtaxe qui les frappe, et la mise en place du Régime spécial d'accession à la propriété. La surtaxe des particuliers sera réduite en deux temps: elle passera de 5 à 4 pour cent le 1er juillet 1992, puis à 3 pour cent le 1er janvier 1993. Cela accroîtra le revenu disponible des particuliers de $0.5 milliard en 1992-93, de $1.3 milliard en 1993-94 et de $6.6 milliards au cours des cinq années se terminant en 1996-97.

Le nouveau Régime d'accession à la propriété permettra aux acheteurs d'habitation de retirer au maximum $20,000 d'un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) afin de financer l'achat d'une résidence principale sans que le retrait soit imposé. Afin de ne pas compromettre le rôle que doivent jouer les REER au moment de la retraite, les participants au régime devront rembourser les fonds retirés de leur REER sur 15 ans. Cette mesure, qui entre en vigueur immédiatement, sera offerte jusqu'au 1er mars 1993. Elle stimulera la construction résidentielle, l'activité dans les secteurs liés à l'habitation et la création d'emplois, sans qu'il en coûte beaucoup au trésor public.

Tableau 3.6
Incidence financière des mesures visant à renforcer les perspectives de croissance à moyen terme

	1992-93	1993-94	Effet sur 5 ans jusqu'en 1996-97
	(millions de dollars)		
1. Réduction de la surtaxe	-500	-1,250	-6,645
2. Utilisation des REÉR pour l'achat d'une résidence	faibles coûts		
3. Total	-500	-1,250	-6,645

Mesures renforçant la compétitivité

Des entreprises compétitives constituent un élément indispensable de la prospérité économique à long terme. La **prospérité future** est renforcée par des mesures qui visent à améliorer la productivité et la compétitivité de l'économie canadienne face à la concurrence mondiale. Un certain nombre de modifications fiscales sont présentées dans ce budget afin de rendre l'économie canadienne plus efficiente et concurrentielle.

Le secteur de la fabrication et de la transformation est un élément clé de l'économie canadienne. Il traverse également une phase de restructuration afin de s'adapter à l'intensification de la concurrence à l'échelle mondiale. Afin de faciliter cette restructuration, le gouvernement propose deux modifications touchant la fiscalité des sociétés. En premier lieu, le taux de l'impôt fédéral des sociétés applicable aux bénéfices de fabrication et de transformation au Canada sera réduit en deux étapes: de 23 à 22 pour cent le 1er janvier 1993, puis à 21 pour cent le 1er janvier 1994. En deuxième lieu, le taux d'amortissement des machines et du matériel de fabrication et de transformation passera de 25 pour cent, niveau actuel, à 30 pour cent pour les biens achetés après le 25 février 1992. Ces deux mesures procureront des avantages durables à l'industrie de la fabrication et de la transformation, et stimuleront les investissements au Canada.

Le gouvernement annonce qu'il est disposé, lors de la négociation de nouvelles conventions fiscales, à abaisser à 5 pour cent le taux de la retenue fiscale sur les dividendes directs. À l'heure actuelle, la retenue fiscale varie selon les pays, mais elle est de 10 pour cent avec la plupart de nos principaux partenaires commerciaux. Cela augmente le taux effectif d'imposition des bénéfices distribués par une filiale canadienne à sa société mère étrangère, ce qui risque de faire obstacle aux investissements directs au Canada. Toute réduction éventuelle du taux de la retenue fiscale devrait être réciproque, de manière à bénéficier aux entreprises canadiennes qui investissent à l'étranger aussi bien qu'aux entreprises étrangères qui investissent au Canada.

Le gouvernement propose également plusieurs mesures afin d'améliorer l'accès au capital. Le crédit maximal accordé pour les cotisations versées à des fonds de capital de risque de travailleurs nationaux sera porté de $700 à $1,000. Dans le cas des fonds provinciaux, le crédit maximal pour lequel le gouvernement fédéral accorde un allégement équivalent passera de $700 à $1,000. Le plafond de l'actif déterminant les investissements admissibles passera de $35 à $50 millions, et les critères d'admissibilité seront élargis. L'exemption à

vie pour gains en capital sera orientée vers les investissements productifs en ne pouvant plus être utilisée pour les investissements immobiliers effectués après la date de présentation du budget. Ces deux mesures apporteront un meilleur soutien aux investissements productifs.

Afin de venir en aide aux petites entreprises qui connaissent des difficultés financières, le gouvernement instaurera à titre temporaire un programme de financement pour la petite entreprise. Ce programme permettra aux petites entreprises admissibles d'emprunter des fonds à des taux d'intérêt inférieurs à ceux qui sont normalement exigés sur le marché commercial, en autorisant le prêteur à considérer les intérêts reçus comme des dividendes. Cela permettra aux prêteurs d'exiger un taux d'intérêt moins élevé tout en gardant le même taux de rendement après impôts sur leurs fonds. De plus, le plafond de l'encours des prêts actuellement autorisés dans le cadre de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) passera de $100,000, niveau actuel, à $200,000. La LPPE vient en aide aux petites entreprises en prévoyant des garanties sur les crédits accordés par des prêteurs de type classique.

Le Canada a déjà l'un des régimes fiscaux les plus favorables à la R-D au monde. Le gouvernement a mené des consultations auprès des entreprises afin de déterminer la façon d'améliorer l'efficacité du programme. Ces consultations ont révélé que des changements pouvaient être apportés afin de rationaliser le système de crédits d'impôt à la recherche-développement, de manière que les programmes actuels soient plus efficaces. Des mesures précises seront annoncées après que les détails en auront été mis au point avec les milieux de la recherche-développement.

Tableau 3.7
Incidence financière des mesures favorables à la compétitivité

		1992-93	1993-94	Effet sur cinq ans jusqu'en 1996-97
		(millions de dollars)		
1.	Abaissement du taux d'imposition —fabrication et transformation	–	-150	-1,550
2.	Hausse du taux d'amortissement	-40	-110	-730
3.	Modification de la retenue fiscale	-10	-55	-430
4.	Renforcement des encouragements aux FCRT	–	-5	-20
5.	Réorientation de l'exemption pour gains en capital	10	80	980
6.	Financement de la petite entreprise	-20	-20	-70
7.	Recherche – développement	–	-50	-230
8.	Total	-60	-310	-2,050

MESURES RÉPONDANT AUX BESOINS DES FAMILLES ET DES HANDICAPÉS

Le gouvernement tient à continuer de répondre aux besoins des familles et des handicapés. Il propose dans son budget une réforme fondamentale du régime des prestations aux enfants, en regroupant les diverses prestations actuellement offertes et en accroissant le

soutien accordé aux familles à revenu faible ou moyen. Le gouvernement propose aussi d'appliquer le même régime fiscal aux conjoints de fait et aux couples mariés. Une aide supplémentaire, qui s'appuie sur les initiatives du budget précédent, est accordée aux handicapés. Une hausse du crédit pour études est également proposée en faveur des étudiants de niveau postsecondaire.

Prestations pour enfants

Le régime actuel de prestations pour enfants se compose de trois programmes distincts, à savoir: les allocations familiales mensuelles, le crédit d'impôt remboursable pour enfants et le crédit d'impôt non remboursable pour enfants à charge. Le gouvernement se propose d'instaurer un nouveau régime de prestations pour enfants comportant un supplément au revenu gagné, qui accroîtra le soutien accordé aux familles à revenu faible ou moyen qui travaillent. La nouvelle prestation fiscale améliorée pour enfants sera versée chaque mois à toutes les personnes admissibles à compter de janvier 1993. Des renseignements plus précis sont fournis dans un Livre blanc publié par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, l'honorable Benoît Bouchard.

Le gouvernement propose également dans le budget d'accroître de $1,000 le plafond des frais de garde d'enfants dans la déduction qui peut être demandée pour les années d'imposition 1993 et suivantes. Grâce à cette déduction, le gouvernement tient compte des frais encourus par les parents célibataires et les familles dont les deux conjoints travaillent. Par le biais de cette déduction, le gouvernement fédéral accorde une aide fiscale d'environ $300 millions à plus de 600,000 contribuables, dont les trois-quarts sont des femmes.

Régime fiscal des conjoints de fait

Le budget propose de soumettre les conjoints de fait aux mêmes règles fiscales que les couples mariés. Grâce à ce changement, les conjoints de fait auront droit au crédit de personne mariée; ils devront combiner leurs revenus pour la détermination des crédits accordés en fonction du revenu et seront assujettis aux autres dispositions fiscales qui s'appliquent aux contribuables mariés.

Augmentation du crédit pour études

Le gouvernement accroît l'aide fiscale accordée aux étudiants en augmentant le crédit pour études et le crédit qui peut être transféré aux parents des étudiants ou aux autres contribuables qui subviennent aux besoins de ces derniers. Le budget propose d'augmenter d'un tiers, en le portant à $80 par mois, le plafond en fonction duquel le crédit pour études est calculé, dans le cas des étudiants à temps plein. Il porte également à $680 le montant maximal des crédits pour frais de scolarité et des crédits pour études qui peut être transféré à un contribuable subvenant aux besoins de l'étudiant. Ces changements s'appliqueront aux années d'imposition 1992 et suivantes.

Mesures en faveur des Canadiens handicapés

Depuis 1984, les dispositions fiscales applicables aux Canadiens handicapés ont été considérablement élargies et améliorées. Dans ce budget-ci, le gouvernement propose d'autres modifications fiscales en faveur des handicapés. La liste des dépenses donnant droit au crédit d'impôt pour frais médicaux sera élargie; le crédit pour études deviendra admissible aux personnes handicapées qui fréquentent à temps partiel un établissement d'enseignement postsecondaire; un certain nombre d'articles seront ajoutés à la liste des dépenses engagées pour apporter des modifications à des immeubles existants pour répondre aux besoins des handicapés; enfin, la définition du revenu gagné, aux fins des

cotisations REER, sera modifiée par l'inclusion des pensions d'invalidité du Régime de pensions du Canada ou du Régime des rentes du Québec.

Tableau 3.8
Incidence financière des mesures de soutien aux familles et aux handicapés

	1992-93	1993-94	Incidence sur cinq ans
	(millions de dollars)		
1. Restructuration des prestations pour enfants	-520	-645	-2,090
2. Hausse de la déduction pour frais de garde d'enfants	–	-10	-135
3. Conjoints de fait soumis aux mêmes règles fiscales aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*	–	180	985
4. Aide fiscale aux études	-10	-25	-110
5. Mesures pour les handicapés	-5	-15	-75
6. Total	-535	-515	-1,425

Autres mesures fiscales

Afin d'encourager la mise au point et l'utilisation de carburant à l'éthanol et au méthanol produit à partir de matières renouvelables, le gouvernement propose d'éliminer, à compter du 1er avril 1992, la taxe d'accise sur l'éthanol et le méthanol contenu dans les carburants mixtes composés principalement d'essence.

Le gouvernement est en train de réétudier le régime fiscal des compagnies d'assurance-vie afin de s'assurer qu'elles paient leur juste part d'impôt. Cela est particulièrement important à l'heure actuelle, étant donné que les compagnies d'assurance-vie sont de plus en plus en concurrence avec les autres institutions financières. Le gouvernement présentera des propositions précises au cours des prochains mois.

Le relèvement progressif des plafonds de cotisations applicables aux régimes de pension agréés (RPA) et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) sera retardé d'un an. Des dispositions applicables aux fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR) seront modifiées de manière à permettre d'étaler les retraits sur la durée de vie restante du détenteur du FERR ou de son conjoint.

Enfin, l'intérêt sur les remboursements d'impôt des particuliers ne commencera à courir qu'au bout de 45 jours après la date limite de production des déclarations d'impôt, et ce, à compter des déclarations produites pour l'année d'imposition 1992.

Tableau 3.9
Incidence financière des autres mesures fiscales

	1992-93	1993-94	Incidence sur cinq ans jusqu'en 1996-97
	(millions de dollars)		
1. Élimination de la taxe d'accise sur l'éthanol et le méthanol	–2	–2	–25
2. Imposition des compagnies d'assurance-vie	55	75	415
3. Augmentation retardée des plafonds REER/RPA		20	320
4. Période de traitement sans intérêts		55	220
5. Total	53	148	930

MESURES VISANT À AMÉLIORER LA PRESTATION DES SERVICES FÉDÉRAUX

L'État est là pour servir les citoyens. Un des objectifs de ce budget est de réorienter les ressources limitées dont dispose le gouvernement en les consacrant à des services améliorés, mieux adaptés et davantage axés sur la clientèle, plutôt qu'aux frais généraux de l'administration publique.

Cet objectif revêt une importance toute particulière au point de service. L'administration fédérale offre un large éventail de services économiques et sociaux aux Canadiens. À l'heure actuelle, les 26 ministères fédéraux et une foule d'autres organismes fédéraux traitent avec le public par l'intermédiaire de milliers de points de services différents répartis d'un bout à l'autre du Canada. Une demande de renseignements au sujet des pensions, par exemple, pourrait relever de plusieurs ministères différents selon la nature de la pension, tandis que les aspects fiscaux de la pension relèvent d'une autre administration. La multiplicité de ces points de service est une source de frustration pour les citoyens; elle est certainement une cause d'inefficience.

Il est également essentiel de faciliter les rapports du public avec l'État – qu'il s'agisse de payer des impôts ou des taxes, de fournir des statistiques, d'obtenir des renseignements, de recevoir des services ou de se conformer à la réglementation, par exemple. Le gouvernement est déterminé à fournir des services qui soient davantage axés sur la clientèle. À cette fin, il doit également investir dans ses propres systèmes, dans des activités de formation et dans les moyens technologiques de manière à se restructurer et à se moderniser en fonction de nouvelles réalités qui s'appliquent déjà au secteur privé.

Regroupement des services dans les villes et «guichet unique» de services dans les agglomérations moins importantes

Les ministères et organismes fédéraux qui offrent des services aux citoyens et aux entreprises ont reçu l'ordre de commencer immédiatement, d'abord à collaborer afin d'offrir des services plus conviviaux à leur clientèle et, ensuite, de prendre toutes les mesures raisonnablement possibles pour regrouper ces services à des points de service

communs. La mise en oeuvre de cette politique relèvera globalement du président du Conseil du Trésor.

Les ministères qui offrent des services au public sont généralement bien représentés dans les agglomérations d'une certaine importance. Dans les cas où les ministères ne sont pas déjà regroupés géographiquement, ils entreprendront de le faire de manière ordonnée et économique. Cela ne signifie pas que tous les fonctionnaires fédéraux situés dans une ville donnée devront déménager dans le même immeuble; une réinstallation massive de ce genre ne serait pas économique. Il s'agit plutôt de grouper au même endroit les points de service, de manière rationnelle et progressive, de façon à assurer des services améliorés et plus commodes au plus bas coût possible.

- Certains ministères s'orientent déjà dans ce sens. Santé nationale et Bien-être social Canada, par exemple, regroupe les bureaux régionaux existants des différentes directions de manière à offrir un «guichet unique» de services à sa clientèle d'un bout à l'autre du Canada.

Dans un grand nombre d'agglomérations moins importantes, il n'existe parfois qu'un seul bureau fédéral – bien souvent un Centre d'emploi du Canada (CEC), dont on en dénombre environ 550 d'un bout à l'autre du pays. Les services fournis aux Canadiens seraient considérablement améliorés si l'on utilisait les réseaux existants de bureaux ministériels, comme les CEC, pour dispenser des renseignements et des services pour le compte de plusieurs ministères.

- Cela comprendra la mise à la disposition du public de formulaires ainsi que de renseignements de base sur les programmes et les services fédéraux. De plus, les ministères se serviront de ces «guichets uniques» de services pour y offrir périodiquement des «cliniques de services» qui permettront aux Canadiens vivant dans de petites localités d'avoir accès sur place à un éventail beaucoup plus large de services fédéraux.

Simplification des rapports avec le gouvernement fédéral

(i) Numéro d'enregistrement unique pour les entreprises

À l'heure actuelle, une entreprise canadienne peut avoir jusqu'à six numéros d'enregistrement différents, selon les ministères avec lesquels elle traite. Cela entraîne un surcroît de travail pour les entreprises, des coûts supplémentaires pour l'administration fédérale et, inévitablement, un service moins efficace. Le gouvernement est déterminé à apporter les modifications nécessaires pour en arriver à un numéro d'enregistrement unique lorsque cela s'avère avantageux pour les entreprises visées. Cela se traduira par une diminution de la paperasserie pour les entreprises, une amélioration de l'efficience et de l'adaptation aux besoins dans l'administration, de meilleures statistiques économiques et un système plus efficace de perception des recettes.

(ii) Normes de service

Pour rendre leurs services plus accessibles, les ministères doivent adopter une nouvelle approche qui privilégie davantage le client. Cela signifie, par exemple, des heures d'ouverture plus souples de manière que les Canadiens aient accès aux services en soirée et le samedi; cela signifie également des formulaires plus simples et moins

nombreux, ou encore moins d'attentes au guichet et des réponses plus rapides aux demandes de renseignements téléphoniques.

Tous les ministères qui offrent des services au public prendront des mesures afin d'effectuer des changements de ce genre au cours des prochains mois. Les ministères commenceront désormais à élaborer et à publier des normes de service, établies après consultation de leur clientèle, qui annonceront clairement les niveaux et le coût des services. Le président du Conseil du Trésor sera chargé de veiller globalement à la mise en oeuvre de cette initiative.

- Le ministère des Affaires des anciens combattants administre un Programme pour l'autonomie des anciens combattants. Le ministère réduira ses coûts, ainsi que le fardeau imposé aux bénéficiaires, en payant d'avance les droits et en demandant aux bénéficiaires de produire des pièces justificatives de dépenses une seule fois, à la fin de l'année.
- Revenu Canada, Impôt a introduit des formulaires d'impôt «sans calcul» qui simplifient la production des déclarations. Des économies analogues de temps et d'argent seront permises par l'utilisation d'un nouveau formulaire «T2 abrégé» destiné aux entreprises.
- En procédant rapidement à l'automatisation complète des acquisitions, le ministère des Approvisionnements et Services réduira les coûts de transaction et accélérera le processus d'achats publics. Ce système sera en place dans une large mesure d'ici la fin de 1993. Ce nouveau programme, appelé Acquisition 2000, donnera plus de pouvoirs aux gestionnaires organiques concernant les achats de moindre importance et permettra aux fournisseurs d'obtenir plus facilement des renseignements sur les marchés publics.

(iii) Recours accru aux institutions financières du secteur privé

Dans les cas où le recours à des institutions financières du secteur privé permettra de réaliser des économies dans l'administration d'un programme ou d'un service, le gouvernement sera disposé à prendre des mesures dans ce sens.

- Le Compte de stabilisation du revenu net permet aux agriculteurs de recevoir des paiements de stabilisation de leur revenu lorsque celui-ci accuse des fluctuations. Dans un souci d'accroissement de l'efficience, le gouvernement étudie la possibilité de transférer l'administration de ce compte à des institutions financières du secteur privé.
- L'Office de l'établissement agricole des anciens combattants (OÉAAC) administre un portefeuille de prêts, actuellement évalué à quelque $50 millions, accordés aux anciens combattants de la Deuxième Guerre mondiale et de la guerre de Corée; ce portefeuille est actuellement en diminution. L'office sera dissous, et le ministère des Affaires des anciens combattants étudiera les moyens qui permettraient d'assurer la bonne administration de ce portefeuille de prêts par le secteur privé, tout en veillant à ce que les intérêts des anciens combattants soient intégralement protégés.

(iv) Accroissement de l'efficience dans la passation des marchés publics

Conformément aussi bien à l'esprit des restrictions qu'à la conjoncture actuelle du marché, le gouvernement gèlera les taux d'honoraires versés à ses mandataires juridiques (c'est-à-dire les avocats ne faisant pas partie de la fonction publique) pour le

prochain exercice. Il imposera également une plus grande discipline, en matière de prix, aux autres entrepreneurs et locateurs

Toujours dans un souci d'efficience, le ministère des Approvisionnements et Services adoptera les méthodes «juste à temps» pour l'impression des formulaires. Cela permettra d'économiser des frais d'entreposage actuellement évalués à plusieurs millions de dollars par année. L'impression à la demande permet d'économiser 30 pour cent par formule ou autre publication ainsi produite.

Investissement dans une gestion plus efficiente de la fonction publique fédérale

Bien que les fonds disponibles pour investir dans l'amélioration de l'efficience soient limités, le gouvernement est disposé à procéder à des investissements de ce genre lorsqu'ils permettent, de façon claire, de réaliser des économies appréciables ou d'améliorer l'efficience et le service. L'une des principales façons d'y parvenir consiste à mettre en oeuvre les techniques et les méthodes modernes de gestion de l'information, notamment les techniques d'imagerie, la mise en réseau, les échanges électroniques de données et les «cartes intelligentes». En voici un certain nombre d'exemples:

- Les entreprises de transport maritime peuvent désormais transmettre leurs connaissements électroniquement avant l'expédition de marchandises via Halifax, éliminant ainsi des délais de plusieurs heures aux douanes.
- Les spécialistes en déclarations d'impôt peuvent produire électroniquement ces dernières à l'aide du programme TED; ce service sera bientôt mis à la disposition de tous les Canadiens.
- Les cartes à pistes magnétiques et les terminaux de point de vente utilisés par les détaillants peuvent servir à transmettre électroniquement les déclarations de TPS, le règlement se faisant automatiquement par l'intermédiaire des institutions financières. Au cours des prochaines années, ces techniques seront mises en oeuvre afin de réduire les coûts et d'améliorer la compétitivité.

Une collaboration plus étroite, en matière administrative, entre les petits organismes situés dans la région de la Capitale nationale permettrait à la fois de réaliser des économies et d'améliorer le fonctionnement de ces organismes. Le président du Conseil du Trésor entreprendra un réexamen des locaux et des autres services fournis aux petits organismes, en collaboration avec les administrateurs supérieurs des organismes et leurs conseils de régie. Ce réexamen ne vise absolument pas à entraver le bon fonctionnement de ces organismes, ni à limiter leur indépendance, qui est variable, à l'égard du gouvernement. Il s'agit plutôt d'aider les organismes à fonctionner de manière plus efficiente afin d'exploiter le mieux possible les ressources disponibles en période de restriction marquée.

D'ici le 1er avril 1993, tous les organismes et ministères fédéraux adopteront le système du budget du fonctionnement, lequel comprend les traitements, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'immobilisations mineures. Ce système donnera aux cadres la souplesse qui leur est nécessaire pour gérer efficacement les ressources dans le cadre de budgets qui continueront d'être soumis à des restrictions rigoureuses. Il en résultera également une plus grande transparence dans la reddition des comptes, de même qu'une utilisation plus efficiente des ressources financières et humaines.

Allégement du fardeau réglementaire

Le gouvernement entame un réexamen de la réglementation existante, ministère par ministère, de manière à s'assurer que l'utilisation des pouvoirs réglementaires du gouvernement se traduit par une prospérité maximale pour les Canadiens. Dans ce contexte, les ministères devront examiner la réglementation existante afin de déterminer si elle est conforme à cet objectif. Il s'agit là d'une tâche d'envergure, qui devra être exécutée par étapes. Agriculture Canada, Transports Canada et Consommation et Corporations Canada seront les premiers ministères à entreprendre ce réexamen.

Ce réexamen devrait comporter, entre autres choses, une «rejustification» publique des règlements qui doivent être conservés, de manière que ceux qui nuisent à la créativité et à l'efficience dont les entreprises canadiennes ont besoin pour être concurrentielles et prospères dans le monde moderne ou qui ne répondent plus aux objectifs publics, soient éliminés.

En conséquence, le gouvernement demandera au Comité permanent des Finances de réexaminer les programmes réglementaires fédéraux actuels afin de:

- déterminer dans quelle mesure ils influent sur notre compétitivité; et
- proposer des améliorations aux programmes et aux processus réglementaires ainsi qu'à la collaboration intergouvernementale.

Le gouvernement demandera au Comité de présenter son rapport à la Chambre d'ici le 30 septembre 1992.

LE PLAN DE DÉPENSES JUSQU'EN 1993-94

Le tableau 3.10 donne le détail des dépenses budgétaires jusqu'en 1993-94 par catégorie de paiements.

Le total des dépenses budgétaires devrait augmenter de 2.6 pour cent en 1992-93, alors que la hausse attendue pour 1991-92 est de 3.7 pour cent. Ce ralentissement de la croissance en 1992-93 est dû à l'incidence de taux d'intérêt moins élevés sur les frais de la dette publique, de même qu'aux effets des mesures touchant les dépenses annoncées dans ce budget et les budgets précédents. L'ensemble des dépenses budgétaires devrait s'accroître de 1.1 pour cent en 1993-94, le ralentissement étant dû en grande partie au remplacement des versements mensuels liés au programme fédéral d'allocations familiales par la nouvelle prestation pour enfants, qui sont défalquées des recettes budgétaires.

Les frais de la dette publique diminueront de 2.4 pour cent en 1991-92 et devraient baisser à nouveau en 1992-93. La baisse prévue pour les deux exercices est imputable à la diminution des taux d'intérêt concomitante à la réduction récente de l'inflation. À la mi-février 1992, les taux d'intérêt à court terme avaient diminué de 270 centièmes de point depuis le budget de février 1991 et de 700 centièmes par rapport à leur sommet de mai 1990. Les taux d'intérêt à long terme ont reculé de 100 centièmes de point depuis le budget de février 1991. Une baisse soutenue de 100 centièmes de point des taux d'intérêt (pour toutes les échéances) entraîne, d'après une estimation approximative, une diminution du déficit fédéral de $1.8 milliard au cours du premier exercice complet et de $3.0 milliards d'ici le troisième exercice complet.

Tableau 3.10

Dépenses budgétaires

	1991-92	1992-93	1993-94
	(millions de dollars)		
A. Principaux transferts aux particuliers dont:	41,000	42,350	41,275
Sécurité de la vieillesse	18,450	19,500	20,325
Prestations d'assurance-chômage	18,150	18,975	19,250
Allocations familiales[1]	2,800	2,175	
B. Principaux transferts aux autres administrations dont:	24,050	24,150	24,550
Financement des programmes[2] établis	8,850	8,085	7,350
Régime d'assistance publique du Canada	5,900	6,285	6,575
Péréquation et autres transferts	9,300	9,800	10,600
C. Autres transferts et subventions importants dont:	12,300	13,550	12,950
Transferts aux entreprises	2,600	3,000	3,075
Autres transferts	9,675	10,550	9,900
D. Versements aux principales sociétés d'État	4,600	4,850	4,900
E. Défense	12,150	12,300	12,700
F. Aide internationale	2,750	2,825	2,925
G. Réserves nettes des péremptions		1,400	1,850
H. Fonctionnement	17,150	17,975	18,700
I. Dépenses de programmes	114,000	119,400	119,850
J. Frais de la dette publique	41,500	40,200	41,450
K. Dépenses budgétaires totales	155,500	159,600	161,300
	(variation en pourcentage par rapport à l'année précédente)		
A. Dépenses budgétaires totales	3.7	2.6	1.1
B. Frais de la dette publique	-2.4	-3.1	3.1
C. Dépenses de programmes	6.1	4.7	0.4
D. Indice des prix à la consommation (année civile)	5.6	2.2	2.6

[1] Les allocations familiales seront fusionnées dans le cadre du nouveau régime fiscal de prestation pour enfants, qui est déduit des sommes perçues au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers. La nouvelle prestation pour enfants entraînera une augmentation des prestations de $2.1 milliards, par rapport au système actuel (allocations familiales comprises) au cours des cinq prochaines années. L'amélioration de la déduction pour frais de garde d'enfants apportera une aide supplémentaire de $135 millions aux familles au cours de la même période.

[2] Les transferts de FPE aux autres administrations sont constitués par une combinaison de transferts en espèces et de points d'impôt. Les dépenses de programmes comprennent uniquement des transferts en espèces, de même que les rajustements apportés aux dépenses de programmes au titre des années antérieures. L'ensemble des transferts, y compris les transferts en espèces et les points d'impôt, mais non les rajustements relatifs aux années antérieures, s'établit comme suit:

	1991-92	1992-93	1993-94
	(millions de dollars)		
Transferts en espèces et de points d'impôt aux autres administrations publiques	37.0	38.9	40.2

Les dépenses de programmes devraient augmenter de 4.7 pour cent en 1992-93, contre 6.1 pour cent (chiffre prévu) en 1991-92. L'augmentation rapide des dépenses de programmes en 1991-92 a été due à plusieurs facteurs: une hausse des prestations d'assurance-chômage en raison de la récession de 1990-1991, des paiements plus élevés de soutien aux producteurs de céréales en raison de la faiblesse des prix sur les marchés mondiaux et une augmentation des paiements de Financement des programmes établis, en raison de rajustements liés aux années antérieures. Dans le courant de l'exercice 1991-92, le gouvernement a adopté un certain nombre de mesures de restriction, notamment en gelant les dépenses de fonctionnement non salariales et les dépenses d'immobilisations discrétionnaires, en utilisant les réserves inscrites aux budgets pour atténuer les tensions financières et en modifiant le profil chronologique des dépenses prévues. En outre, le gouvernement a présenté des mesures législatives visant à faire passer les régimes de pension des fonctionnaires fédéraux à la méthode de la capitalisation intégrale, ce que traduisent les prévisions révisées du déficit pour les années 1991-92 et suivantes.

La hausse des dépenses de programmes en 1992-93 aussi bien qu'en 1993-94 reflète principalement les effets durables du Plan de contrôle des dépenses. Celui-ci continue de ne pas s'appliquer à la plupart des importants programmes de transferts aux particuliers. Les variations de cette catégorie des dépenses reflètent principalement l'évolution économique et l'augmentation du nombre de personnes admissibles. Cependant, la croissance de cette catégorie de dépenses a été affectée, dans ce budget, par la restructuration du régime de prestations pour enfants. Le 1er janvier 1993, la prestation mensuelle d'allocation familiale sera remplacée par une prestation mensuelle pour enfants mise en oeuvre par le biais du régime fiscal et déduite des recouvrements d'impôt sur le revenu des particuliers. Cela a pour effet de réduire les dépenses de programmes d'environ $750 millions en 1992-93 et d'environ $3 milliards par année ensuite.

Parmi les principaux transferts aux autres administrations, le Plan de contrôle des dépenses maintient les droits par habitant au titre du Financement des programmes établis, aux mêmes niveaux qu'en 1989-90. Ces droits sont accordés sous forme de points d'impôt et de transferts monétaires; étant donné que la valeur des points d'impôt transférés n'est pas touchée par cette mesure, celle-ci se répercute entièrement sur les transferts monétaires. Le Plan de contrôle des dépenses limite également à 5 pour cent par année la hausse des droits des provinces qui ne bénéficient pas de la péréquation (l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique) dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Les paiements de péréquation versés aux provinces à revenu inférieur, ainsi que les transferts du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces qui bénéficient de la péréquation, échappent au Plan de contrôle des dépenses.

Les autres subventions et transferts importants sont constitués principalement par les subventions et contributions relevant des divers programmes de stabilisation agricole, les transferts aux Indiens et aux Inuit, les fonds consacrés à la formation professionnelle, les bonifications d'intérêt sur les prêts aux étudiants, de même que diverses subventions d'aide aux sciences et à la technologie et à l'expansion industrielle et régionale. Dans l'ensemble, les paiements de cette catégorie se chiffrent à environ $13 milliards, dont environ la moitié est représentée par l'aide au secteur agricole ainsi qu'aux Indiens et aux Inuit.

Pour l'année de récolte 1991, le gouvernement a instauré un nouveau programme de soutien du revenu agricole, mis au point en consultation avec les provinces et les milieux agricoles. Ce programme, qui est constitué par le Régime d'assurance du revenu

brut (RARB) et le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN), a remplacé les mesures de soutien du revenu des producteurs de céréales, qui étaient mises en oeuvre entièrement par le biais du Compte de stabilisation des grains dans l'Ouest et le Compte de stabilisation agricole. Le nouveau programme devrait parvenir à l'auto-financement, avec le temps. De plus, le gouvernement a accordé une aide supplémentaire aux producteurs de céréales tant en 1991-92 qu'en 1992-93. En 1991-92, ce soutien a été financé grâce à la réaffectation des ressources prévues pour la guerre du Golfe mais non utilisées pour cette dernière. En 1992-93, les paiements seront financés par les mesures prises en vue d'accroître le recouvrement des impôts dus par les contribuables, décrites précédemment.

Dans le budget de février 1991, le financement consacré à l'ensemble des programmes de subventions et de contributions scientifiques et technologiques était limité à une hausse annuelle de 3 pour cent à compter de 1992-93.

Les versements aux principales sociétés d'État devraient s'élever à $4.6 milliards en 1991-92 et rester à peu près à ce niveau au cours des deux prochains exercices. L'augmentation des subventions versées à la Société Radio-Canada a été réduite, tandis que les activités de Postes Canada et de Via Rail ont été rendues plus conformes aux exigences du secteur commercial. Le programme de logement social de la Société canadienne d'hypothèques et de logement verra sa croissance annuelle limitée à 3 pour cent en moyenne de 1992-93 à 1996-97.

En raison des réductions prévues dans le budget, la défense affichera une croissance extrêmement faible en 1992-93, puis une progression d'un peu plus de 3 pour cent en 1993-94. Les dépenses consacrées à l'aide internationale, y compris l'APD en espèces et les autres formes d'aide internationale, principalement pour les pays d'Europe de l'Est, augmenteront de 3 pour cent par année.

Le président du Conseil du Trésor a présenté à la Chambre des communes un projet de loi visant à rendre la législation fédérale en matière de pensions conforme à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ainsi qu'à régler certaines questions d'équité que posent depuis longtemps les pensions fédérales. L'un des changements proposés appliquerait le système de la capitalisation intégrale aux régimes de pension de la fonction publique, conformément à la pratique du secteur privé. À l'heure actuelle, le gouvernement engage des dépenses au titre du coût de l'indexation dans la mesure où les crédits d'un pensionné au compte d'indexation des pensions sont épuisés. Ces paiements représentent plus de $1 milliard par année à l'heure actuelle. Ils influent directement sur les dépenses de programmes et le déficit budgétaire du gouvernement.

Une fois le projet de loi adopté, les prestations actuelles et futures seraient entièrement capitalisées à mesure qu'elles sont acquises, y compris le coût de l'indexation. Le projet de loi n'entraînerait aucune modification des taux de cotisations des employés ni des prestations versées. Comme le gouvernement n'effectuerait plus de paiements distincts pour combler la partie non financée du coût de l'indexation, les dépenses budgétaires totales seraient réduites d'environ $1 milliard par année. Le versement de toutes les prestations étant imputable aux comptes de retraite, la source nette de fonds dégagée par les opérations budgétaires serait réduite en conséquence, de sorte que les besoins financiers ne seraient à peu près pas touchés.

Dans les Comptes publics de 1989-90, le gouvernement avait établi une provision au titre du déficit actuariel de la partie indexée des comptes de retraite des employés de l'État. Cette provision a été réduite dans les Comptes publics de 1990-91, en raison de

l'amélioration des perspectives au chapitre de l'inflation et de la diminution des règlements salariaux. La différence de provision résultant des modifications d'hypothèses économiques doit être étalée sur 13 ans. Cela entraîne une diminution des dépenses de programmes d'environ $500 millions par année.

Les mesures présentées dans ce budget comprennent la réduction de 3 pour cent des budgets de fonctionnement, traitements et immobilisations non compris, des ministères et organismes fédéraux, le renforcement des restrictions imposées aux parlementaires et aux fonctionnaires dans le domaine des déplacements, une diminution de $75 millions des budgets de communications, ainsi que l'élimination ou le regroupement d'un grand nombre d'organismes et commissions. Grâce à ces mesures, les frais de fonctionnement de l'administration fédérale continueront d'être soumis à des restrictions.

Le plan financier reflète la nécessité de répartir des ressources limitées entre des priorités de dépenses connues. Il est évidemment impossible de prévoir de façon très précise l'évolution des besoins de dépenses; c'est pour cela que certaines réserves sont mises de côté, pour parer aux éventualités. Dans un contexte caractérisé par la nécessité constante de restreindre les dépenses, des décisions difficiles doivent être prises au sujet des mesures à adopter pour faire face aux tensions financières. Dans la plupart des cas, ces tensions ne pourront être satisfaites.

Afin de respecter les balises fixées dans le cadre financier du budget, le gouvernement est disposé à prendre des mesures, le cas échéant, afin de contrecarrer les effets financiers sérieux qui pourraient découler de contestations judiciaires des programmes gouvernementaux. Parmi les domaines où des mesures de ce genre pourraient être nécessaires, mentionnons les contestations qui touchent actuellement le régime d'allocations aux conjoints et l'égalité des rémunérations pour un travail de valeur égale. En ce qui concerne les allocations aux conjoints, les affaires n'ont pas encore été entendues par les tribunaux. Cependant, si un jugement obligeait le gouvernement à dépenser des sommes considérables afin d'élargir le programme, cela nécessiterait, étant donné la situation financière actuelle, un réexamen approfondi de l'existence du programme.

Le gouvernement est attaché au principe d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale dans la fonction publique fédérale. Cet attachement a été démontré aussi bien par les rajustements de parité salariale versés par le passé par le gouvernement – plus de $467 millions jusqu'ici – et par des paiements courants de $81 millions par année. Le gouvernement a entrepris de mettre en application le principe de la parité salariale pour un travail de valeur égale et estime qu'il fait face actuellement à ses obligations à ce chapitre.

Des parties ont néanmoins présenté une plainte à la Commission canadienne des droits de la personne et réclament d'autres rajustements. La commission a renvoyé l'affaire devant le Tribunal des droits de la personne, qui tient actuellement des audiences.

Étant donné l'incertitude entraînée par ces plaintes et la nécessité de contrôler les dépenses fédérales, le gouvernement a conclu qu'il était nécessaire de limiter ses obligations éventuelles à l'égard des années passées. Par conséquent, le gouvernement n'effectuera aucun autre paiement à l'égard de la période antérieure au 1er novembre 1990, date à laquelle les plaintes ont été renvoyées au Tribunal des droits de la personne. Le gouvernement est disposé à prendre les mesures législatives à l'appui de cette décision. En ce qui concerne l'avenir, le gouvernement entreprend une réforme en profondeur du système de classification des postes de manière à concevoir et à mettre en oeuvre un plan universel d'évaluation des tâches. Cela permettra de disposer d'un cadre durable pour le

maintien de la parité salariale. Cette réforme est essentielle si l'on veut trouver une solution permanente à cette question.

LOI SUR LE CONTRÔLE DES DÉPENSES

Dans le budget de février 1991, le gouvernement avait annoncé son intention de soumettre l'ensemble des dépenses de programmes à des plafonds inscrits dans la loi. Cela devait permettre de s'assurer que les dépenses de programmes, au cours de la période allant de 1991-92 à 1995-96, ne pourraient pas dépasser les niveaux prévus dans le budget de 1991, sauf dans un ensemble limité de circonstances bien définies. La *Loi sur le contrôle des dépenses* regroupe divers mécanismes de contrôle mis en place sous l'égide du Plan de contrôle des dépenses, dans un cadre général qui rend le contrôle des dépenses plus visible et plus intelligible au public, tout en comblant certaines lacunes importantes des mécanismes actuels. Si, par exemple, les dépenses consacrées à un programme dépassent le montant projeté pour des raisons économiques ou des motifs tenant à la politique publique, la hausse devrait être compensée par des réductions à d'autres chapitres; la loi proposée ne permettrait pas d'accroître les emprunts ou les impôts afin de financer des dépenses plus élevées que prévu.

Le 12 juillet 1991, le gouvernement a présenté l'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses au Comité permanent des Finances afin qu'il l'examine. Le comité a entendu toute une série de témoins. Il a publié son rapport le 25 novembre 1991 et formulé neuf recommandations. En conséquence, un certain nombre de changements par rapport aux propositions initiales ont été incorporés au projet de loi définitif, qui a été présenté au Parlement le 14 février 1992. Voici les principaux changements:

- seuls les principaux programmes autofinancés – assurance-chômage, stabilisation des produits agricoles, Régime d'assurance du revenu brut et Caisse de réassurance des récoltes – échapperont aux plafonds de contrôle des dépenses; tous les autres programmes autofinancés seront désormais assujettis au plafond. De plus, de manière à simplifier considérablement la loi, toutes les dépenses consacrées aux quatre principaux programmes autofinancés seront expressément exclues du champ d'application des plafonds (ce qui ne modifie pas le fonctionnement des mesures de contrôle par rapport à l'avant-projet).
- La loi stipule que tout dépassement des dépenses doit être compensé dans les deux exercices qui suivent celui du dépassement.
- Le ministre des Finances sera tenu de présenter une recommandation au Parlement, dans le budget de 1994, au sujet du maintien éventuel de la loi après 1995-96. Les budgets de 1994 et 1995 devront indiquer la façon dont les dépassements éventuels de la période de contrôle allant de 1991-92 à 1995-96 seront compensés pendant les deux exercices suivants.
- Le Vérificateur général donnera un avis sur l'observation de la loi.

Les projections de dépenses de programmes établies dans le présent budget pour la période allant de 1991-92 à 1995-96 sont présentées dans les tableaux 3.10 et 3.14. Afin de déterminer si ces projections sont conformes aux plafonds proposés de contrôle des dépenses, il faut apporter des corrections au titre des quatre programmes autofinancés, ainsi que les autres rajustements permis aux termes de la *Loi sur le contrôle des dépenses*. Les dépenses de programmes assujetties aux plafonds proposés sont indiquées au tableau 3.11. En raison des mesures de restriction présentées dans ce budget, les projections des dépenses de programmes contrôlées pour la période allant de 1991-92 à 1995-96 sont inférieures aux plafonds de contrôle des dépenses énoncés dans la loi

proposée; en conséquence, elles sont conformes à cette dernière. Lorsque les mesures législatives prévoyant la capitalisation intégrale des pensions fédérales et la restructuration du régime de prestations pour enfants auront été approuvées par le Parlement, le gouvernement proposera des modifications de la *Loi sur le contrôle des dépenses* de manière que les dépenses de programmes assujetties au contrôle soient conformes à ces changements.

Tableau 3.11

Budget de février 1992 – Conformité à la *Loi sur le contrôle des dépenses*

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions de dollars)				
A. *Loi sur le contrôle des dépenses*					
1. Plafonds du budget de février 1991	115,800	119,650	122,800	126,450	130,600
2. Moins programmes autofinancés	-18,600	-18,750	-18,740	-19,050	-19,350
3. Plafonds de dépenses[1]	97,200	100,900	104,100	107,400	111,250
B. *Budget de février 1992*					
1. Dépenses de programmes	114,000	119,400	119,850	124,100	128,050
2. Rajustements					
Assurance-chômage					
Prestations	-18,155	-18,975	-19,250	-19,525	-19,650
Administration	-1,252	-1,322	-1,350	-1,360	-1,360
Avances du RARB	-132	-41			
Total	-19,534	-20,338	-20,600	-20,885	-21,010
3. Dépenses de programmes assujetties à la *Loi sur le contrôle des dépenses*	94,466	99,062	99,250	103,215	107,040

[1] Plafonds de dépenses inscrits dans la Loi proposée sur le contrôle des dépenses.

LES PERSPECTIVES DE RECETTES JUSQU'EN 1993-94

Les projections présentées au tableau 3.12 donnent un aperçu de l'évolution future des recettes jusqu'en 1993-94. Elles reposent sur les perspectives économiques présentées au chapitre 2 et tiennent compte de l'effet des mesures présentées dans ce budget.

Les principaux facteurs qui influent sur les recettes en 1991-92 sont les répercussions de la récession et les frais transitoires liés à la réforme de la taxe de vente. La récession a entraîné une contraction de l'assiette de l'impôt des sociétés et des particuliers, d'où des recettes sensiblement moins élevées que prévu dans le budget de février 1991. Le redressement attendu de l'économie au second semestre de 1992 devrait entraîner une amélioration à ce chapitre. Cependant, la croissance globale des recettes subira l'influence, tant en 1992-93 qu'en 1993-94, de la nouvelle prestation fiscale pour enfants.

Pendant la majeure partie de 1991-92, l'augmentation des rentrées d'impôt des particuliers a été extrêmement faible, en raison de la croissance peu élevée du revenu des particuliers. Le remplacement du crédit pour taxe de vente (qui était versé au moment de la production des déclarations et déduit des sommes perçues au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers) par le crédit pour taxe sur les produits et services (TPS) en faveur des contribuables à faible revenu (qui est versé chaque trimestre et déduit du produit de la

TPS) se traduira par des rentrées nettes plus élevées au dernier trimestre de 1991-92. Le recouvrement des sommes payées en trop aux provinces dans le cadre des accords de perception fiscale entraînera également une augmentation des perceptions déclarées au dernier trimestre de 1991-92. Les rentrées d'impôt sur le revenu des particuliers subiront l'influence, aussi bien en 1992-93 qu'en 1993-94, de la déduction de la prestation mensuelle pour enfants et de la réduction de la surtaxe des particuliers.

Tableau 3.12

Recettes budgétaires

	1991-92	1992-93	1993-94
	(millions de dollars)		
Impôt direct des particuliers	61,500	63,050	64,450
Impôt direct des sociétés	8,400	9,500	11,780
Cotisations d'assurance-chômage	16,000	19,050	20,700
Taxes et droits de vente et d'accise	10,500	11,775	11,900
Taxe sur les produits et services	16,400	18,600	20,150
Autres recettes	11,300	10,125	9,820
Recettes budgétaires	124,100	132,100	138,800
	(variation en pourcentage par rapport à l'année précédente)		
Impôt direct des particuliers	6.8	2.5	2.2
Impôt direct des sociétés	-28.4	13.1	24.0
Cotisations d'assurance-chômage	25.8	19.1	8.7
Taxes et droits de vente et d'accise	-55.4	12.1	1.1
Taxe sur les produits et services		13.4	8.3
Autres recettes	1.1	-10.4	-3.0
Recettes budgétaires	4.0	6.4	5.1

La récession a eu un effet marqué sur les bénéfices des sociétés. La hausse des coûts unitaires de main-d'oeuvre et le fléchissement de la demande ont laissé les marges bénéficiaires des sociétés à leurs plus bas niveaux depuis la récession de 1981-1982. Les bénéfices des sociétés ont chuté de plus de 25 pour cent en 1991. Malgré le redressement attendu de ces bénéfices au cours des deux prochaines années, les rentrées d'impôt direct des sociétés n'augmenteront pas aussi vite à cause des dispositions de report des pertes prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. De plus, les mesures instituées dans ce budget en vue de renforcer la compétitivité influeront sur les recettes.

Afin de maintenir l'intégrité financière du Compte de l'assurance-chômage, les taux de cotisations ont été relevés le 1er juillet 1991, puis le 1er janvier 1992. On a présumé, pour établir les projections du budget, que les taux de cotisations resteraient à leurs niveaux actuels en 1993.

Les principaux éléments de la catégorie constituée par les droits et les taxes de vente et d'accise sont les droits de douane à l'importation, les taxes d'accise sur les carburants et les droits d'accise sur le tabac et l'alcool. La forte baisse de cette catégorie de recettes en 1991-92 est due au remplacement de la taxe fédérale sur les ventes des fabricants par la taxe sur les produits et services le 1er janvier 1991, ainsi qu'au remboursement de la taxe sur les ventes des fabricants déjà payée sur les stocks. L'augmentation enregistrée en

1992-93 reflète également le remboursement, en 1991-92, de la taxe sur les ventes des fabricants incorporée aux stocks.

La taxe sur les produits et services (TPS) est entrée en vigueur le 1er janvier 1991. Les recettes provenant de la TPS en 1991-92 ont été réduites par la subvention ponctuelle versée aux petites entreprises. Cette subvention influe également sur le taux de croissance du produit de la TPS entre 1991-92 et 1992-93. Abstraction faite de cette subvention, la hausse du produit de la TPS est conforme à l'augmentation prévue de l'assiette de cette taxe en 1992-93 et les années suivantes.

PRODUIT DE LA TPS EN 1991-92

Le budget de février 1991 prévoyait, au titre de la TPS, des recettes nettes de $16.4 milliards. Alors que les rentrées effectives au titre de l'impôt direct des particuliers et des sociétés en 1991-92 sont nettement inférieures aux niveaux prévus dans le budget de février 1991 à cause d'une croissance économique moins vigoureuse que projeté, les recettes provenant de la TPS sont conformes aux prévisions.

La faiblesse actuelle de l'activité économique est due en partie au niveau moins élevé que projeté des investissements des entreprises et des exportations, qui ne sont pas assujettis à la TPS. Certains éléments de l'assiette de la TPS sont moins vigoureux que prévu dans le budget de février 1991, mais d'autres, comme les dépenses de construction résidentielle, sont plus élevés. En conséquence, l'assiette globale de la TPS en 1991-92 n'est guère différente de celle qui était prévue dans le budget de février 1991; c'est pourquoi le produit net de la TPS en 1991-92 est très peu différent des prévisions.

Les autres recettes sont constituées par les impôts des non-résidents, des recettes fiscales diverses et des recettes non fiscales. Cette catégorie de recettes est relativement variable, car elle est soumise à l'influence de l'évolution internationale, des ventes d'actifs et des modifications de taux d'intérêt.

COMPTE DE SERVICE ET DE RÉDUCTION DE LA DETTE

Le gouvernement a présenté des propositions législatives visant à établir un compte à fins déterminées auquel seront crédités les recettes nettes de la taxe sur les produits et services (TPS), les dons à l'État affectés à la réduction de la dette et le produit des privatisations. Ces recettes doivent être employées uniquement au service de la dette publique. Le tableau 3.13 présente les entrées et sorties de fond du compte.

Tableau 3.13

Compte de service et de réduction de la dette

	1991-92	1992-93	1993-94
	(millions de dollars)		
Produit net de la TPS, privatisations et dons	16,400	18,600	20,150
Frais de la dette publique	-41,250	-40,200	-41,450
Total	-24,850	-21,600	-21,300

Le Compte de service et de réduction de la dette, combiné au plafonnement des dépenses inscrit dans la loi, permet de s'assurer que le produit de la TPS servira à réduire le déficit et la dette publique, et non à financer de nouvelles dépenses de programmes.

LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES: 1992-93 À 1996-97

Le tableau 3.14 résume les perspectives financières jusqu'en 1996-97. Les projections sont fondées sur les hypothèses économiques décrites au chapitre 2 et tiennent compte des incidences du plan proposé de contrôle des dépenses et des autres initiatives annoncées dans ce budget ou dans les budgets précédents.

Tableau 3.14

État sommaire des opérations: Budget 1992

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
			(millions de dollars)			
Opérations budgétaires						
Recettes budgétaires	124,100	132,100	138,800	151,200	161,300	167,800
Dépenses de programmes	-114,000	-119,400	-119,850	-124,100	-128,050	-132,000
Solde de fonctionnement	10,100	12,700	18,950	27,100	33,250	35,800
Frais de la dette publique	-41,500	-40,200	-41,450	-41,600	-41,750	-41,300
Déficit budgétaire	-31,400	-27,500	-22,500	-14,500	-8,500	-5,500
Opérations non budgétaires						
Prêts, avances et dotations en capital	200	400	500	300	300	300
Comptes à fins déterminées	4,500	7,200	7,800	8,300	8,800	9,400
Autres opérations	-800	200	900	1,200	1,000	1,000
Source nette de fonds	3,900	7,800	9,200	9,800	10,100	10,700
Besoins financiers (opérations de change exclues)	-27,500	-19,700	-13,300	-4,700	1,600	5,200
Dette publique nette (milliards de dollars)	419.8	447.3	469.8	484.3	492.8	498.3
Produit intérieur brut (milliards de dollars)	683.4	713.6	769.2	828.3	887.2	945.6
			(pourcentage du PIB)			
Recettes budgétaires	18.2	18.5	18.0	18.1	18.1	17.6
Dépenses de programmes	-16.7	-16.7	-15.5	-14.9	-14.3	13.9
Solde de fonctionnement	1.5	1.8	2.5	3.3	3.7	3.8
Frais de la dette publique	-6.1	-5.6	-5.4	-5.0	-4.7	-4.3
Dépenses budgétaires	-22.8	22.3	-20.9	-19.9	-19.0	-18.2
Déficit	-4.6	-3.8	-2.9	-1.7	-1.0	-0.6
Besoins financiers	-4.0	-2.8	-1.7	-0.5	0.2	0.5
Dette publique nette	61.5	62.6	60.9	58.1	55.2	52.4

Remarque:
(-) indique un besoin net de fonds
(+) indique une source de fonds

Un déficit à $31.4 milliards en 1991-92

Pour les neuf premiers mois de l'exercice 1991-92, le déficit s'élevait à $26.8 milliards. Pour atteindre l'objectif de $31.4 milliards, le déficit doit augmenter de $4.6 milliards au cours du dernier trimestre de 1991-92 et de la période complémentaire; cette augmentation est sensiblement inférieure à la hausse du déficit au cours de la période

correspondante de 1990-91. Cette amélioration relative du déficit durant les trois derniers mois de l'exercice 1991-92 par rapport à l'an dernier, est attribuable aux causes suivantes:

- les coûts transitoires liés à l'entrée en vigueur de la TPS ont pris fin;
- la baisse des taux d'intérêt a réduit les frais de la dette publique;
- les mesures des budgets de février 1990 et 1991, ainsi que les initiatives prises tout au long de l'exercice 1991-92 afin de contenir la hausse du déficit; et
- l'incidence des mesures législatives proposées afin d'assurer la capitalisation intégrale des régimes de pension de la fonction publique.

Amélioration progressive du déficit au cours de la période de prévision

Le déficit diminue de $4 milliards en 1992-93 pour se situer à $27.5 milliards, puis baisse de $5 milliards pour descendre à $22.5 milliards en 1993-94. Cette évolution est le fruit des mesures instaurées dans ce budget et les précédents, de même que de la baisse des taux d'intérêt et de la reprise économique.

En proportion du PIB, le déficit passe de 4.6 pour cent en 1991-92 à 3.8 pour cent en 1992-93 et à 2.9 pour cent en 1993-94. En 1996-97, le ratio du déficit au PIB sera nettement inférieur à 1 pour cent (voir les graphiques 3.1 et 3.6).

Des besoins financiers nuls en 1995-96

Les besoins financiers, opérations de change exclues – qui représentent un indicateur global des emprunts du gouvernement sur le marché – passent de $27.5 milliards en 1991-92 à un peu moins de $20 milliards en 1992-93 et à $13 milliards en 1993-94. Les besoins financiers seront éliminés en 1995-96, un an plus tard que prévu dans le budget de février 1991 (voir le graphique 3.7).

Maintien d'un contrôle rigoureux des dépenses de programmes

Les dépenses de programmes passent de 16.7 pour cent du PIB en 1992-93 à 15.5 pour cent en 1993-94 et à moins de 14 pour cent en 1996-97 (voir le graphique 3.8).

Les dépenses de programmes augmentent de 6.1 pour cent en 1991-92, principalement à cause du gonflement des prestations d'assurance-chômage. Au cours de la période allant de 1992-93 à 1996-97, le taux annuel moyen d'augmentation est de 3 pour cent.

Le niveau des dépenses de programmes assujetties aux mesures de contrôle prévues dans la Loi proposée sur le contrôle des dépenses est inférieur aux plafonds fixés dans cette dernière.

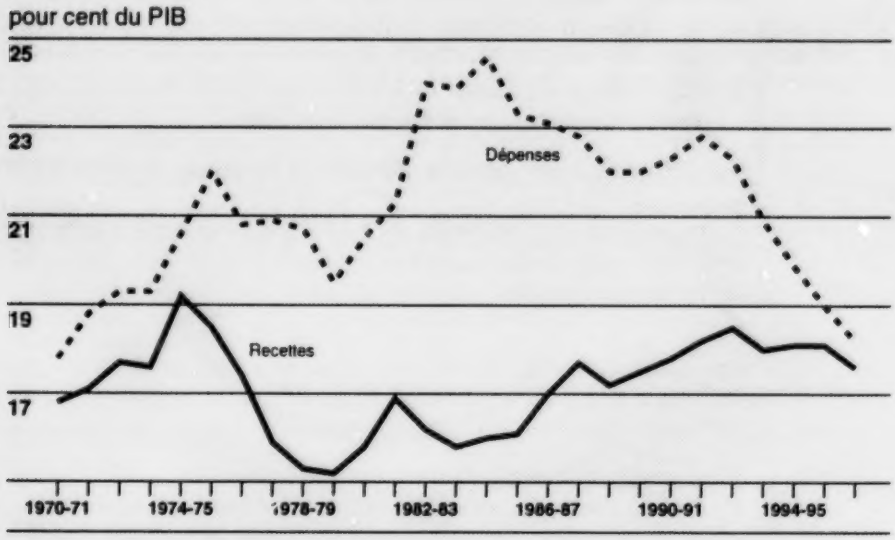
Des recettes stables par rapport au PIB

Les recettes budgétaires exprimées en proportion du PIB se stabilisent aux environs de 18 pour cent, l'incidence du nouveau crédit d'impôt pour enfants sur l'impôt direct des particuliers et la réduction de la surtaxe des particuliers compensant l'effet de la vigueur des assiettes fiscales sur les recettes budgétaires globales. Les frais de la dette publique en proportion des recettes fédérales diminuent pour passer d'un sommet d'un peu moins de 36 cents en 1990-91 à 30 cents en 1992-93, avant de poursuivre leur diminution (voir le graphique 3.9).

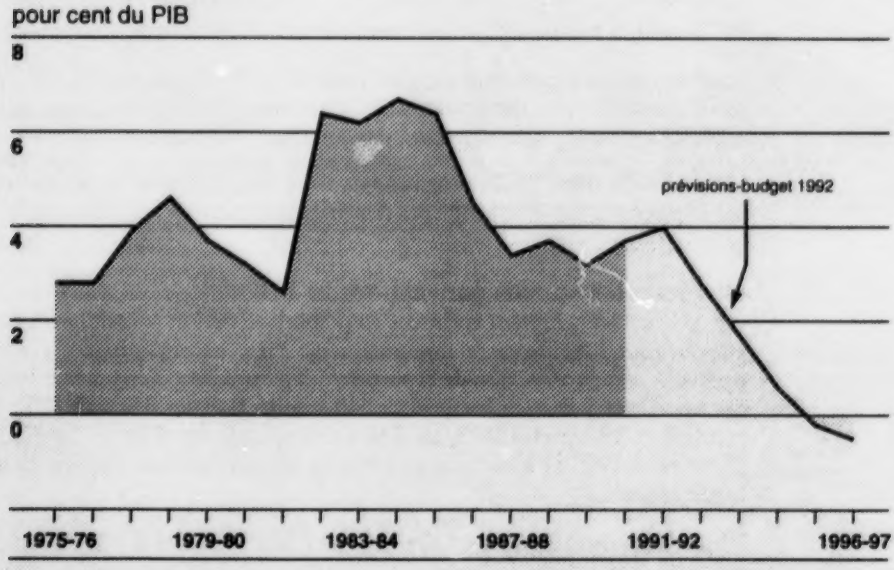
Une dette publique en diminution par rapport à l'économie

En proportion du PIB, la dette publique culmine à 62.6 pour cent en 1992-93, puis commence à diminuer. Cependant, les ratios enregistrés tout au long de cette période sont plus élevés que prévu dans le budget de février 1991, principalement à cause d'un revenu nominal moins élevé (voir le graphique 3.10).

Graphique 3.6
Recettes et dépenses budgétaires
1970-71 à 1996-97



Graphique 3.7
Besoins d'emprunt



Rapprochement avec le budget de février 1991

Les changements du déficit intervenus depuis le budget de 1991 sont présentés au tableau 3.15. On prévoit pour 1991-92 un déficit de $31.4 milliards, soit $0.9 milliard de plus que projeté dans le budget de février 1991 ($30.5 milliards). Le déficit prévu pour 1992-93, $27.5 milliards, dépasse de $3.5 milliards le chiffre prévu dans le budget de février 1991.

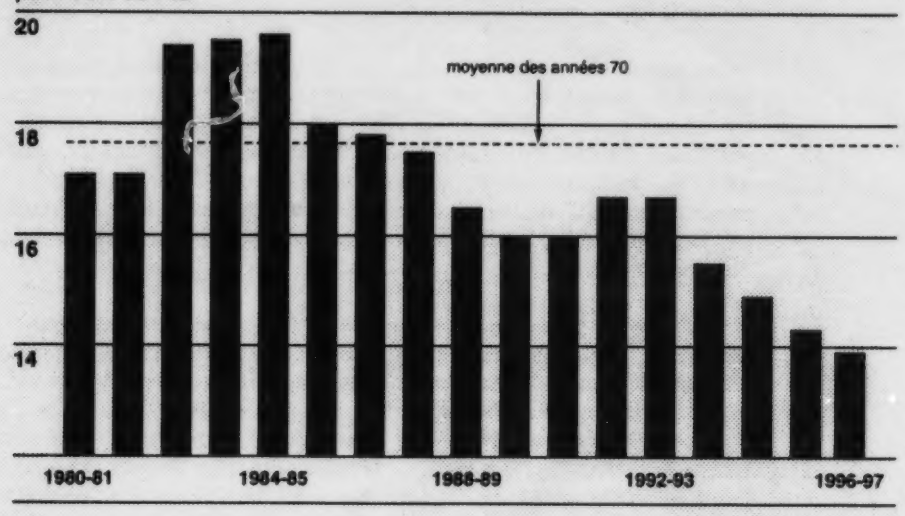
Le ralentissement de la croissance économique chez les principaux partenaires commerciaux du Canada s'est traduit par une économie moins forte que prévu dans notre pays. Cette situation a exercé des effets négatifs sur l'assiette des divers impôts et taxes, entraînant des recettes fiscales moins élevées et des prestations d'assurance-chômage plus fortes que prévu. Les transferts aux provinces sont également plus considérables à cause, principalement, d'une hausse des transferts en espèces au titre du Financement des programmes établis, la valeur des transferts des points d'impôt ayant augmenté plus lentement.

L'incidence des taux d'intérêt moins élevés sur les frais de la dette publique et diverses mesures discrétionnaires compensent la majeure partie de la détérioration du déficit résultant de la modification du contexte économique en 1991-92, encore que cette influence compensatrice soit moins marquée qu'en 1992-93. Les taux d'intérêt à court terme en 1991 ont été inférieurs de 60 centièmes, en moyenne, au niveau prévu dans le budget de février 1991. En 1992, ils devraient être plus bas d'environ 200 centièmes de point, selon nos prévisions. En conséquence, les frais de la dette publique sont sensiblement moins élevés, tant en 1991-92 qu'en 1992-93, que prévu dans le budget de février 1991.

Le gouvernement a pris un certain nombre de mesures afin de compenser l'incidence d'une croissance économique moins forte que prévu sur le déficit. Afin de préserver l'intégrité du Compte de l'assurance-chômage, le gouvernement a relevé le taux de cotisation, qui est passé le 1er janvier 1992 de $2.80 par $100 de gains assurables à $3.00 (taux de cotisations des employés). De plus, un certain nombre de mesures de contrôle interne des dépenses ont été mises en place pour 1991-92, notamment un gel, en fin d'exercice, des dépenses d'immobilisations et des dépenses de fonctionnement non salariales discrétionnaires, l'utilisation des réserves prévues pour faire face aux nouvelles pressions financières et la modification du profil chronologique des subventions et contributions. Pour 1992-93, le gouvernement a prolongé et élargi le Plan de contrôle des dépenses. Il a également présenté des propositions législatives qui feront passer les régimes de pension des employés de l'État à un système de capitalisation intégrale. Des révisions ont également été apportées à la baisse aux obligations actuarielles du gouvernement au titre des pensions de ses employés en 1990-91. Ces rajustements sont étalés sur 13 ans.

En 1992-93, le déficit dépasse de $3.5 milliards le chiffre prévu dans le budget de février 1991. Cette détérioration est due à l'effet d'une croissance plus faible sur l'assiette des impôts et taxes, de même qu'à la hausse des prestations d'assurance-chômage. Cette dégradation est compensée en bonne partie par l'effet de taux d'intérêt moins élevés sur les frais de la dette publique, le relèvement des cotisations d'assurance-chômage, et les rajustements relatifs aux pensions. Les mesures instituées dans ce budget afin de renforcer la compétitivité, d'accroître l'aide directe aux familles qui travaillent et qui ont des enfants et la réduction de la surtaxe générale des particuliers ont été compensées dans une large mesure par les initiatives de contrôle des dépenses annoncées dans ce budget.

Graphique 3.8
Dépenses de programmes
1980-81 à 1996-97



Graphique 3.9
Frais de la dette
par dollar de recettes

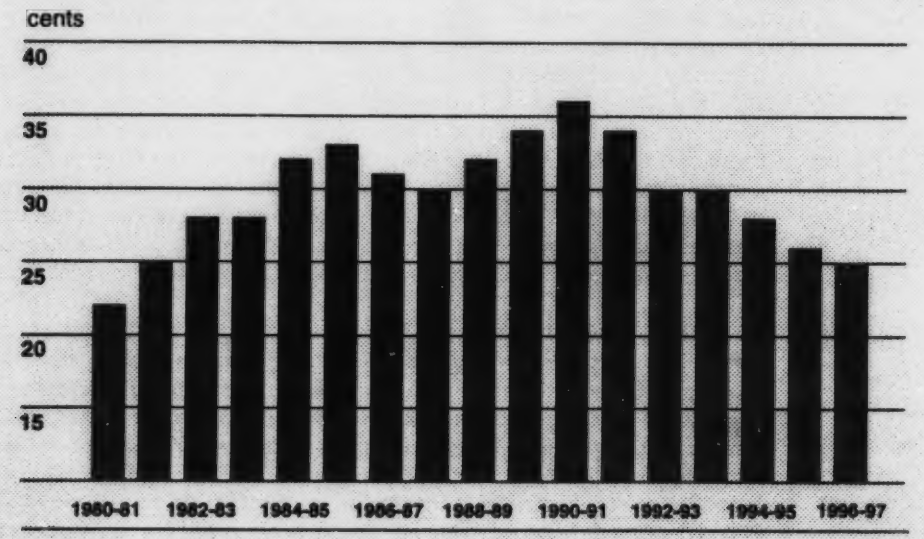


Tableau 3.15

Variation du déficit depuis le budget de février 1991

	1991-92	1992-93
	(milliards de dollars)	
Déficit prévu dans le budget de février 1991	30.5	24.0
Changements dus aux facteurs économiques		
Impôt direct des particuliers	2.7	4.7
Impôt direct des sociétés	2.6	2.6
Autres recettes	-0.6	-0.2
Prestations d'assurance-chômage	1.1	1.9
Principaux transferts aux provinces	0.9	0.6
Autres dépenses de programmes	-1.1	-0.1
Effet net sur le solde de fonctionnement	5.4	9.9
Frais de la dette publique	-1.7	-3.8
Changements dus aux mesures discrétionnaires[1]		
Cotisations d'assurance-chômage	-0.3	-1.1
Prolongation du Plan de contrôle des dépenses		-1.1
Gel en fin d'exercice – autres mesures internes	-1.0	
Régime de prestations pour enfants	–	0.5
Renforcement de notre compétitivité	–	0.1
Réduction de la surtaxe des particuliers	–	0.5
Autres mesures fiscales	–	-0.1
Capitalisation des pensions	-1.0	-1.0
Amortissement du passif (pensions)	-0.5	-0.5
Effet net	-2.8	-2.6
Ensemble des changements	0.9	3.5
Déficit prévu dans le budget de février 1992	31.4	27.5

Remarque:

Le signe (-) indique une diminution du déficit.
Le signe (+) indique une augmentation du déficit.

[1] Dans l'hypothèse de l'adoption des propositions législatives présentées au Parlement.

Facteurs influant sur les besoins financiers

Les besoins financiers nets du gouvernement résultent des opérations non budgétaires aussi bien que des opérations budgétaires. Ces opérations comprennent les prêts, avances et dotations en capital, les comptes de pension des employés de l'État, d'autres comptes à fins déterminées, les comptes d'intérêt et de dette et d'autres opérations non budgétaires. L'ensemble des opérations non budgétaires se solde normalement par une source de fonds pour l'État, qui peut ainsi diminuer ses recours au marché financier. Le tableau 3.16 présente les opérations non budgétaires projetées jusqu'en 1992-93.

Le principe qui permet de distinguer les opérations budgétaires et non budgétaires est que celles qui modifient l'endettement net de l'État sont considérées comme budgétaires tandis que les opérations qui comportent l'acquisition d'avoirs financiers compensatoires ou la création d'obligations sont considérées comme non budgétaires. De plus, l'État tient

un certain nombre de comptes en fiducie pour des tiers, par exemple les comptes de pension des fonctionnaires fédéraux. Les opérations non budgétaires diverses comprennent des rajustements comptables apportés à certaines opérations budgétaires qui sont inscrites en comptabilité d'exercice plutôt que de caisse, les comptes d'intérêt, les comptes créditeurs, les fonds en transit et les chèques en circulation.

Tableau 3.16

Opérations non budgétaires

	1991-92	1992-93	1993-94
	(milliards de dollars)		
Prêts, placements, et dotations en capital	0.2	0.4	0.5
Comptes à fins déterminées	4.5	7.2	7.8
Autres opérations	-0.8	0.2	0.9
Opérations non budgétaires	3.9	7.8	9.2

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

Besoins financiers et pouvoir d'emprunt

Les pouvoirs d'emprunt demandés au Parlement pour un exercice particulier sont traditionnellement liés aux besoins financiers prévus pour l'exercice. Le niveau effectif des emprunts dépend également des opérations de change, qu'il est impossible de prévoir.

Pour 1992-93, le gouvernement sollicitera le pouvoir d'emprunter $24.7 milliards, afin de couvrir des besoins financiers de $19.7 milliards, des gains prévus de $2.0 milliards du Fonds des changes et une réserve pour éventualités de $3 milliards pour la gestion des opérations de change (voir le tableau 3.17). Un pouvoir d'emprunt est demandé au titre des gains du Fonds des changes parce que ces derniers, bien qu'ils soient déclarés comme recettes budgétaires, demeurent dans le Compte du Fonds des changes et ne sont pas disponibles pour financer les opérations courantes du gouvernement. De plus, le gouvernement a atteint le plafond de son pouvoir d'emprunt pour 1991-92 à la fin de janvier 1992. En conséquence, le gouvernement sollicite un pouvoir d'emprunt supplémentaire de $3.9 milliards afin de couvrir les emprunts de l'exercice 1991-92 aux termes de l'article 47 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces emprunts sont imputés au pouvoir d'emprunt de 1992-93.

Tableau 3.17

Besoins d'emprunt

	1992-93
	(milliards de dollars)
Besoins financiers (compte non tenu des besoins liés aux opérations de change)	19.7
Gains du Fonds des changes	2.0
Réserve pour éventualités	3.0
Pouvoir d'emprunt réglementaire demandé	24.7
Pouvoir d'emprunt supplémentaire demandé au titre des besoins visés à l'article 47 pour 1991-92	3.9

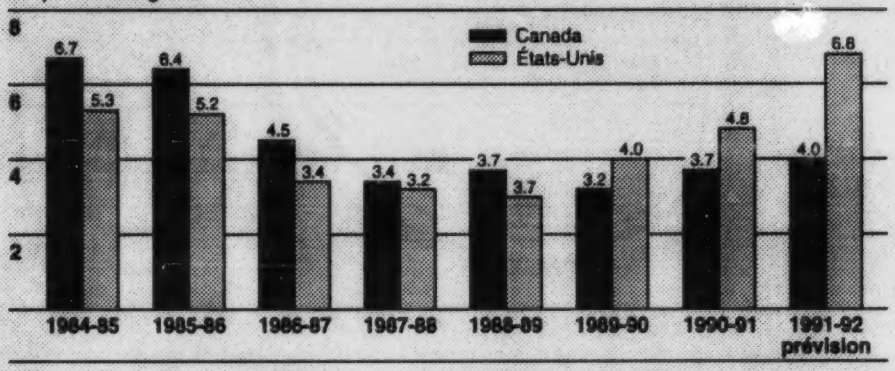
ANNEXE
CHAPITRE 3: COMPARAISON BUDGÉTAIRE CANADA–ÉTATS-UNIS

APERÇU

- L'importance de l'économie américaine pour le Canada, et plus particulièrement la forte intégration des marchés financiers des deux pays, exige que l'on porte une attention particulière à la performance budgétaire des gouvernements américain et canadien. Cette Annexe permet de comparer les résultats budgétaires observés récemment dans les deux pays, tant au niveau fédéral qu'aux autres paliers de gouvernement. Le fardeau fiscal sera également examiné à la lumière de niveaux différents, entre les deux pays, de dépenses sociales. Cette annexe présente enfin l'évolution projetée de la situation budgétaire au niveau fédéral dans les deux pays.
- Dans un cadre comptable comparable, le gouvernement fédéral canadien a sensiblement réduit son déficit en proportion du PIB par rapport au sommet atteint en 1984-85 (graphique A3.1). De plus, si la récession et ses séquelles ont entraîné une légère hausse de ce déficit tant en 1990-91 qu'en 1991-92, il devrait diminuer en 1992-93 et faire place à une situation presque équilibrée d'ici le milieu de la décennie (graphique A3.10). Ce redressement financier a été réalisé principalement grâce au freinage du rythme de croissance des dépenses, qui a permis de réduire la taille de l'administration fédérale dans l'économie (graphique A3.4).
- Aux États-Unis, par contre, le déficit fédéral par rapport au PIB a sensiblement augmenté au cours des trois derniers exercices et se situe maintenant au-dessus du niveau atteint en 1984-85. Il est également nettement supérieur au déficit fédéral enregistré au Canada, moyennant des conventions comptables comparables.
- Le solde de fonctionnement du gouvernement fédéral est sensiblement excédentaire au Canada et devrait continuer de s'améliorer au cours des prochaines années (graphiques A3.2, A3.11). Aux États-Unis, le solde de fonctionnement est déficitaire à l'heure actuelle et ne devrait pas, selon les prévisions, devenir excédentaire avant 1993-94.
- Les dépenses des autres administrations publiques sont plus élevées au Canada, par rapport à la taille de l'économie, que celles des gouvernements comparables aux États-Unis (graphique A3.5). Cette différence en matière de dépenses est due en grande partie au fait que les administrations en question sont responsables de la prestation des services publics de santé et d'instruction publique, qui sont beaucoup plus vastes au Canada qu'aux États-Unis.
- En raison de ce niveau supérieur de services publics, l'ensemble des impôts et taxes prélevés par toutes les administrations publiques est plus élevé au Canada qu'aux États-Unis – représentant 35.3 pour cent du PIB chez nous contre 30.1 pour cent aux États-Unis (graphique A3.7). Cependant, si l'on corrige le fardeau fiscal observé aux États-Unis en fonction du niveau de dépenses publiques en services de santé et d'éducation (graphique A3.6), l'écart de pression fiscale relative diminue à moins de 2 points de pourcentage du PIB.

Graphique A3.1
Déficits des gouvernements fédéraux
Exercices

en pourcentage du PIB



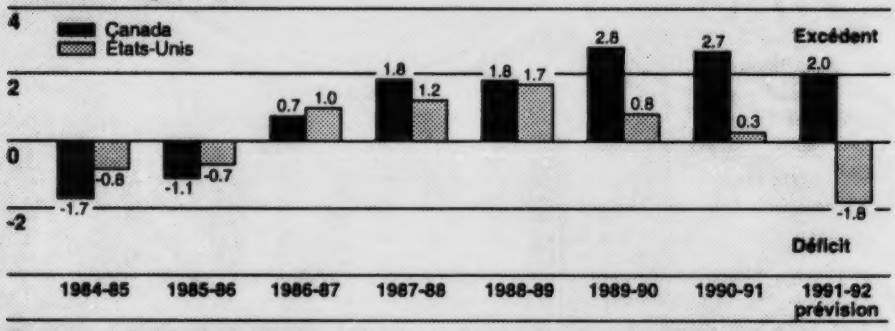
Remarques 1: Besoins financiers dans le cas du Canada et solde budgétaire unifié pour les États-Unis.
2: Pour une même année, l'exercice du gouvernement fédéral se termine le 31 mars au Canada et le 30 septembre aux États-Unis.

Sources : Canada : Ministère des Finances; États-Unis : U.S. Department of Commerce et budget de l'exercice 1993.

- Le déficit fédéral au Canada (représenté par les besoins financiers de manière à être comparable au déficit budgétaire unifié aux États-Unis) a sensiblement diminué au cours des années 80, passant de 6.7 pour cent du PIB en 1984-85 à 3.2 pour cent en 1989-90. Les progrès réalisés dans la réduction du déficit par rapport au PIB ont été nettement plus marqués au Canada qu'aux États-Unis.
- En fait, le déficit enregistré au Canada, qui était supérieur à celui des États-Unis jusqu'en 1988-89, lui est devenu sensiblement inférieur.
- Toutefois, en raison de la détérioration de la situation économique, le déficit fédéral a accusé une légère hausse au Canada au cours des deux dernières années. Les initiatives prises par le gouvernement ont néanmoins permis de limiter la dégradation de la situation budgétaire. À titre de comparaison, le déficit du gouvernement des États-Unis devrait représenter plus du double, en 1991-92, du niveau enregistré en 1988-89.

Graphique A3.2
Soldes de fonctionnement des gouvernements fédéraux
Exercices

en pourcentage du PIB

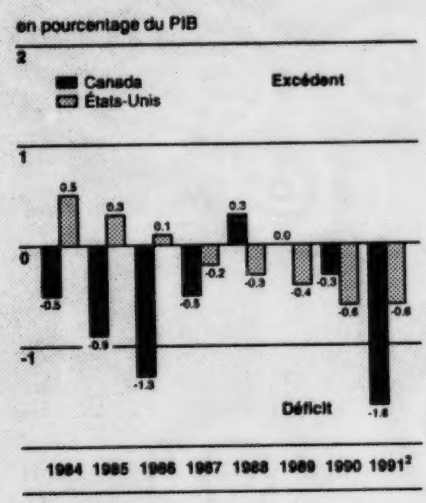


Remarques 1: Besoins financiers diminués des paiements de service de la dette brute dans le cas du Canada, et déficit budgétaire unifié diminué des paiements de service de la dette brute dans le cas des États-Unis.
2: Pour une même année, l'exercice du gouvernement fédéral se termine le 31 mars au Canada et le 30 septembre aux États-Unis.

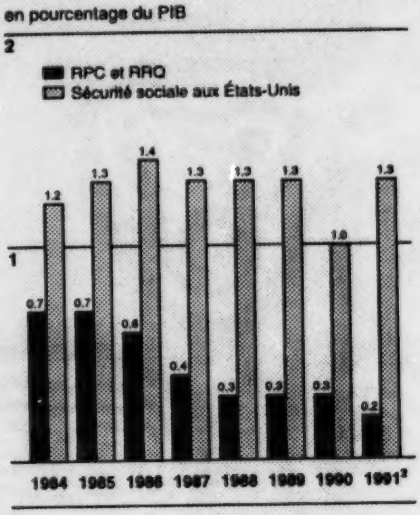
Sources : Canada : Ministère des Finances; États-Unis; U.S. Department of Commerce et budget de l'exercice 1993.

- Des progrès appréciables ont été réalisés dans la réduction du déficit de fonctionnement (le déficit diminué des frais de la dette brute) du gouvernement fédéral au Canada. En fait, le solde de fonctionnement est passé d'un énorme déficit en 1984-85 à un excédent considérable.
- En revanche, l'amélioration du solde de fonctionnement, qui avait été observée aux États-Unis de 1984-85 à 1988-89, a fait place à une dégradation au cours des trois dernières années, qui ont vu le déficit de fonctionnement remonter, au cours du présent exercice, à un niveau supérieur à celui de 1984-85.

Graphique A3.3a
Soldes budgétaires du secteur PLH et des États et administrations locales[1]



Graphique A3.3b
Soldes budgétaires des régimes de pension publics[1]



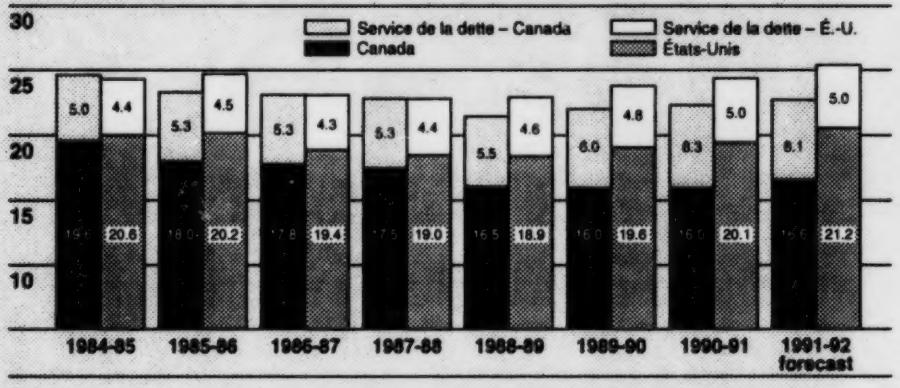
[1] Selon les comptes nationaux.
[2] Les données canadiennes de 1991 sont fondées sur des estimations du quatrième trimestre.

Sources : Canada : Statistique Canada; États-Unis : U.S. Department of Commerce.

- Tout au long de la période 1984-1991, les résultats financiers du secteur provincial-local-hospitalier (PLH) au Canada ont généralement été moins favorables que ceux des États et des administrations locales aux États-Unis.
- Les déficits budgétaires au niveau PLH se sont améliorés au Canada jusqu'en 1988, mais se sont sensiblement détériorés les deux dernières années. Le solde budgétaire des États et administrations locales (sécurité sociale exclue) est également passé à un déficit non négligeable au cours des dernières années.
- Les régimes de pensions publics, tant au Canada qu'aux États-Unis, ont constamment enregistré des excédents pendant les années 80 et le début des années 90, encore que les excédents aient été beaucoup moins importants au Canada qu'aux États-Unis. L'excédent budgétaire de ce secteur s'est toutefois détérioré au cours de cette période au Canada.

Graphique A3.4
Dépenses de programmes et frais de service de la dette des gouvernements fédéraux
Exercices

en pourcentage du PIB



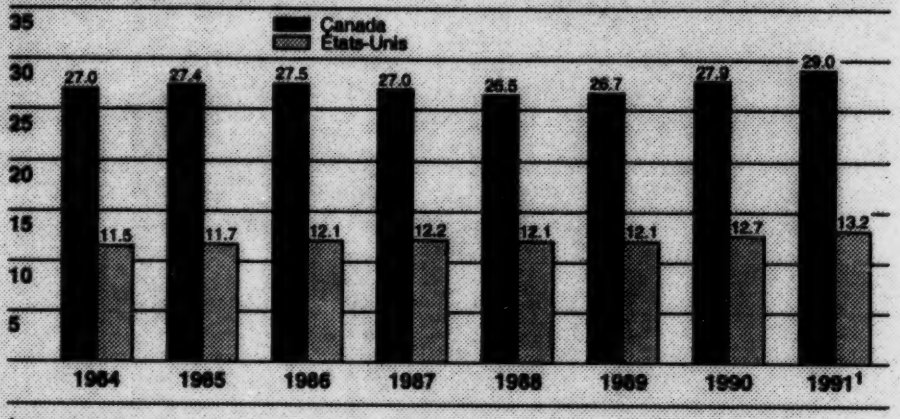
Remarque : Pour la même année, l'exercice du gouvernement fédéral se termine le le 31 mars au Canada et le 30 septembre aux États-Unis.

Sources : Canada : Ministère des Finances; États-Unis : U.S. Department of Commerce et budget de l'exercice 1993.

- Les progrès réalisés dans la réduction des dépenses de programmes fédérales (c'est-à-dire les dépenses après soustraction des frais de service de la dette) ont été plus marqués au Canada qu'aux États-Unis. Les dépenses totales du gouvernement fédéral, en proportion du PIB, sont moins élevées au Canada qu'aux États-Unis, et l'écart s'élargit depuis 1987-88.
- Les dépenses de programmes fédérales sont plus faibles, toutes proportions gardées, au Canada qu'aux États-Unis. En proportion du PIB, elles ont sensiblement diminué au Canada, alors qu'elles n'ont guère changé aux États-Unis depuis le milieu des années 80.
- Les frais de la dette publique fédérale en proportion du PIB sont un peu plus élevés au Canada, et ont augmenté au cours des quatre dernières années sous l'effet de l'accroissement de la dette au Canada et aux États-Unis.

Graphique A3.5
Dépenses des administrations non centrales
Selon les comptes nationaux, années civiles

en pourcentage du PIB

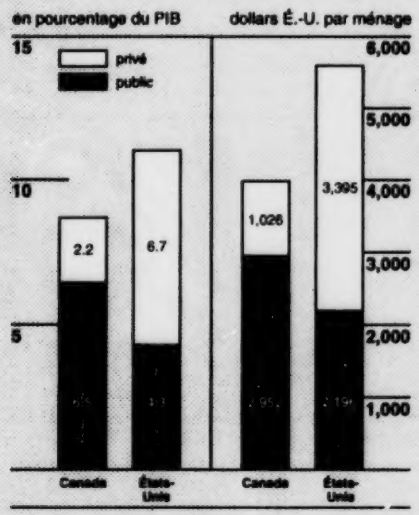


[1] Les données canadiennes de 1991 sont fondées sur des estimations du quatrième trimestre.

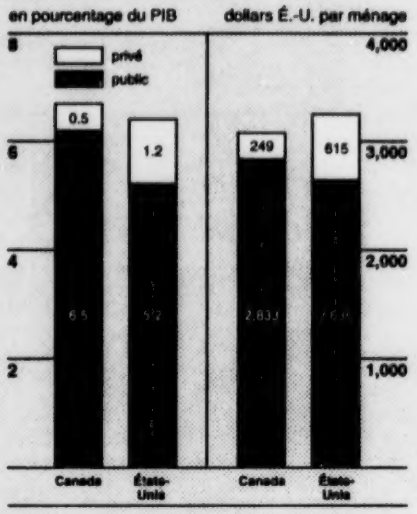
Sources : Canada : Statistique Canada; États-Unis : U.S. Department of Commerce.

- Les dépenses du secteur PLH ainsi que des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (RPC-RRQ) ont été nettement plus élevées au Canada que celles des États et des administrations locales aux États-Unis. À cet égard, il importe de noter que ce secteur est chargé de la prestation d'une bonne partie des services publics de santé et d'éducation au Canada, tandis qu'aux États-Unis la plupart de ces services sont assurés par le secteur privé.
- À la différence des tendances observées au niveau fédéral, les dépenses de ces niveaux de gouvernement ont augmenté dans les deux pays, par rapport à l'économie, entre 1984 et 1989.

Graphique A3.6a
Dépenses en soins de santé
Secteurs privé et public – 1987



Graphique A3.6b
Dépenses totales en éducation
Secteurs privé et public – 1987

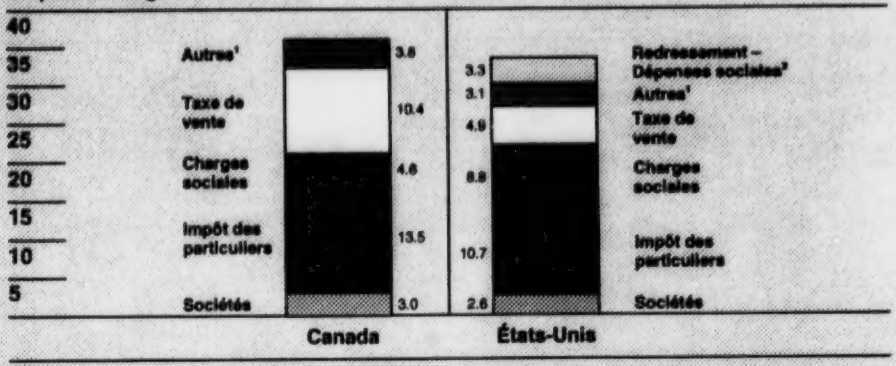


Sources : Canada : Statistique Canada, *Annuaire statistique* 1992; États-Unis : U.S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, 1989.

- L'ensemble des dépenses consacrées aux soins de santé par les secteurs privé et public (ce qui comprend, entre autres, les dépenses consacrées aux services hospitaliers et autres services en établissement, aux services dentaires, aux médicaments d'ordonnance) est plus important aux États-Unis qu'au Canada en proportion de l'économie (11.0 pour cent du PIB aux États-Unis, contre 8.7 pour cent au Canada).
- Cependant, le secteur public assure une proportion beaucoup plus importante des dépenses totales en soins de santé au Canada qu'aux États-Unis. Dans notre pays, le secteur public représente environ 75 pour cent des dépenses totales en soins de santé, contre environ 40 pour cent seulement aux États-Unis. En fait, près d'un Américain sur cinq n'est protégé ni par un régime public, ni par un régime privé, tandis qu'au Canada l'assurance-santé est universelle.
- Les dépenses totales en éducation, à tous les niveaux, sont tout à fait comparables (en termes relatifs) au Canada et aux États-Unis (environ 6.5 pour cent du PIB). La part des dépenses publiques consacrées à l'éducation est un peu plus élevée au Canada, représentant environ 90 pour cent de la dépense totale comparativement à quelque 80 pour cent aux États-Unis. Cependant, si l'on considère les dépenses d'éducation par ménage, exprimées dans une monnaie commune (le dollar américain), elles sont un peu plus élevées aux États-Unis.

Graphique A3.7
Impôts et taxes prélevés par toutes les administrations au Canada et aux États-Unis – 1989

en pourcentage du PIB/PNB



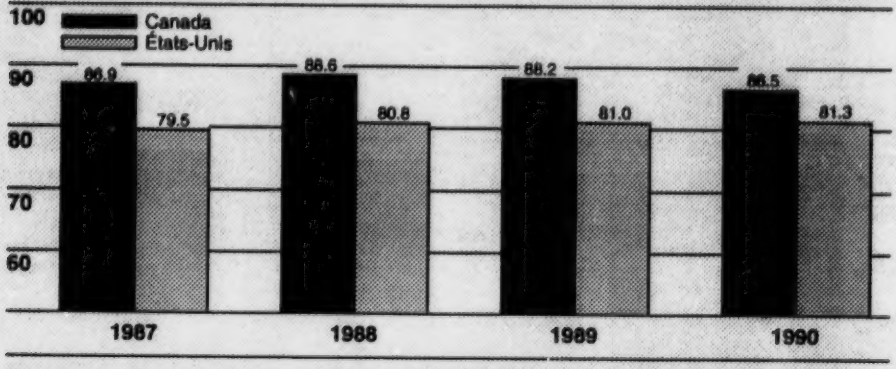
[1] Les autres impôts et taxes comprennent les impôts fonciers et autres.
[2] Redressement visant à porter les dépenses publiques en santé et en éducation aux États-Unis au niveau du Canada, en proportion du revenu national.

Sources : Canada: Ministère des Finances; États-Unis; OCDE (1991), *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965-1990.*

- Les administrations publiques, au Canada, tirent leurs recettes de toute une gamme de sources: principalement l'impôt direct des particuliers et des sociétés, les taxes de vente et les charges sociales. Le Canada dépend davantage des impôts directs et des taxes de vente que les États-Unis, mais beaucoup moins des charges sociales.
- Les impôts et taxes prélevés par toutes les administrations publiques sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis en proportion du PIB (35.3 contre 30.1 pour cent). Cependant, l'impression selon laquelle les impôts sont trop lourds au Canada repose souvent sur un examen qui se limite aux impôts directs et aux taxes de vente, sans tenir compte de la deuxième source fiscale en importance aux États-Unis, c'est-à-dire les charges sociales. Ces dernières représentent une proportion beaucoup plus importante du fardeau fiscal aux États-Unis, équivalant à environ 8.8 pour cent du revenu national comparativement à environ 4.6 pour cent au Canada. Les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, et les charges sociales, combinés équivalent à 22.1 pour cent du PIB aux États-Unis, comparativement à 21.1 pour cent du PIB au Canada.
- Toutefois, le niveau plus élevé de la fiscalité totale au Canada est dû en grande partie au niveau supérieur des services assurés par le secteur public, tout particulièrement dans le domaine des soins de santé. Par conséquent, si l'on apporte un redressement au fardeau fiscal américain de façon que le niveau des dépenses publiques de santé et d'éducation y soit analogue au niveau enregistré au Canada (c'est-à-dire si l'on corrige le fardeau fiscal aux États-Unis d'une somme équivalant à la différence des dépenses du secteur public en pourcentage du revenu national consacrées à ces services), la différence relative de niveau fiscal entre le Canada et les États-Unis est réduite à moins de 2 points du PIB.

Graphique A3.8
Paye nette et transferts en espèces d'un travailleur moyen (production) dans l'industrie manufacturière

en pourcentage des gains bruts



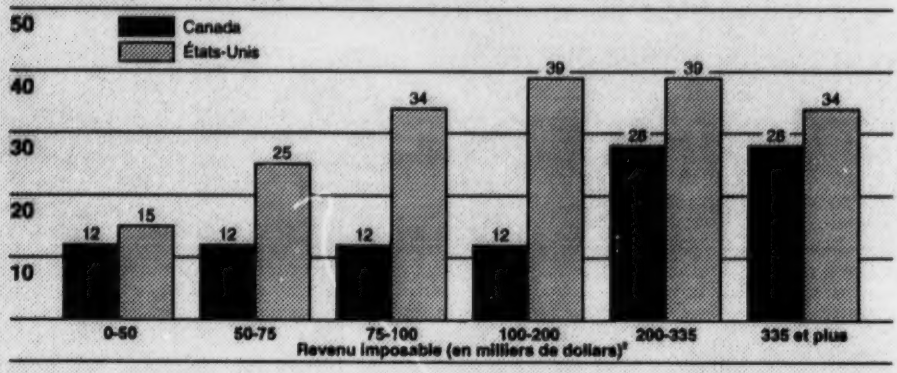
Remarque: On entend par paye nette les gains bruts diminués de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale des travailleurs. Le taux d'imposition utilisé dans ce calcul est fondé sur les déductions normales d'une famille à revenu unique ayant deux enfants à charge.

Source : OCDE (1991), *La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux, 1987-1990.*

- Selon l'OCDE, la paye nette d'un travailleur canadien moyen affecté à des tâches de production et chef d'une famille de quatre personnes par rapport à ses gains bruts est sensiblement plus élevée que celle de son homologue américain, compte tenu de l'ensemble des transferts en espèces provenant de tous les paliers d'administration publique. (Les gains bruts d'un travailleur canadien moyen affecté à la production en 1990 étaient de $28,571, soit de 7 pour cent plus élevés que les $26,708 (en dollars canadiens) de son homologue américain.)
- Entre 1987 et 1990, la paye nette d'un travailleur moyen affecté à des tâches de production (compte tenu des transferts gouvernementaux) s'élevait en moyenne à 87 pour cent des gains bruts au Canada.
- À titre de comparaison, la paye nette d'un travailleur moyen affecté à des tâches de production aux États-Unis représente environ 80 pour cent de ses gains bruts.

Graphique A3.9
Taux d'imposition fédéral des petites entreprises[1]

taux de l'impôt fédéral (%) en 1990



[1] Les taux provinciaux et des États s'appliquent également. En moyenne, les taux d'imposition provinciaux sur le revenu des sociétés sont d'environ 8 pour cent pour les petites entreprises, tandis que les taux appliqués par les États sont effectivement d'environ 5 pour cent.

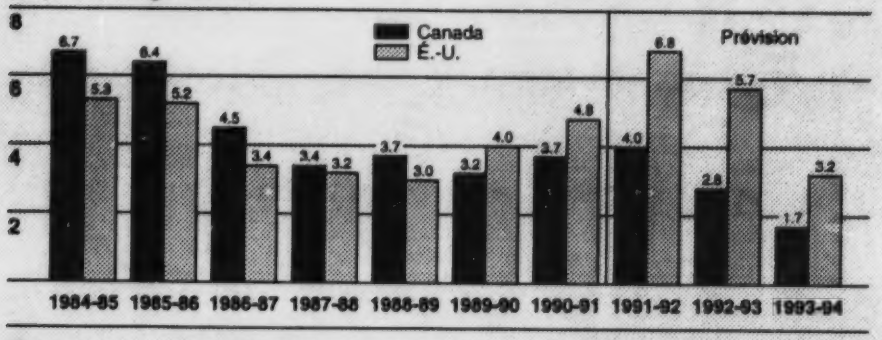
[2] L'on suppose un taux de change de $1.00 = $0.85 É.-U.

Sources : Canada : Ministère des Finances; États-Unis : U.S. Department of Commerce.

- Par comparaison avec les États-Unis, le régime fiscal fédéral canadien est assez favorable à la petite entreprise. La déduction accordée aux petites entreprises ramène le taux de l'impôt fédéral de 28.8 à 12.8 pour cent sur la première tranche de $200,000 de revenu imposable. Les États-Unis offrent des taux moins élevés, mais sur une fourchette plus étroite; le taux intégral s'applique aux revenus supérieurs à $88,000 en dollars canadiens. Quoique les provinces offrent également des taux réduits d'impôt sur le revenu aux petites entreprises les impôts provinciaux sont, au Canada, quelque peu plus élevés que ceux des États américains, soit d'environ 8 pour cent dans les provinces contre environ 5 pour cent dans les États. Dans l'ensemble, les petites entreprises canadiennes bénéficient d'un avantage considérable à tous les paliers de revenus.
- Les petites entreprises au Canada bénéficient également d'autres avantages fiscaux fédéraux par rapport à leurs homologues américaines.
  - L'exonération à vie des premiers $500,000 de gains en capital dont jouissent les petites entreprises admissibles n'est pas disponible à leurs égales aux États-Unis. En outre, seuls 75 pour cent des gains au-delà de l'exonération sont imposables, tandis qu'ils sont entièrement imposables aux États-Unis.
  - Le Canada jouit d'un des régimes les plus avantageux d'incitatives fiscales à la R-D au monde. Les petites entreprises sont admissibles à un crédit d'impôt remboursable de 35 pour cent au titre des dépenses en R-D – en sus du crédit général de 20 pour cent.
  - Les dividendes peuvent être imposés par deux fois aux États-Unis – d'abord au niveau de la société, puis au niveau du particulier – tandis qu'au Canada, le crédit d'impôt pour dividendes soulage la double imposition.
  - Les coûts de santé aux États-Unis pèsent très lourdement surtout sur le secteur des petites entreprises, où les coûts moyens par personne employée s'élèvent à plus de $3,500.

Graphique A3.10
Perspectives d'évolution du déficit des gouvernements fédéraux
Exercices

en pourcentage du PIB



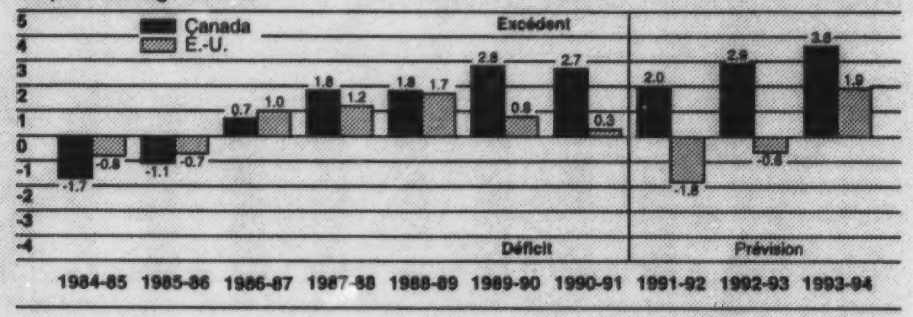
Remarques 1 : Besoins financiers dans le cas du Canada et déficit budgétaire unifié aux États-Unis.
2 : Pour la même année, l'exercice du gouvernement fédéral se termine le 31 mars au Canada et le 30 septembre aux États-Unis.

Sources : Canada : Ministère des Finances; États-Unis : U.S. Department of Commerce et budget de l'exercice 1993.

- Selon des conventions comptables comparables à celles utilisées aux États-Unis, le déficit diminuera considérablement au Canada à partir de 1992-93, grâce à des compressions de dépenses continues et à l'effet projeté de la baisse récente et attendue des taux d'intérêt sur les frais de service de la dette.
- À partir d'un niveau estimatif de 4.0 pour cent du PIB en 1991-92, le déficit devrait descendre à 2.8 pour cent l'an prochain et à 1.7 pour cent en 1993-94, atteignant ainsi son plus faible niveau depuis 1974-75.
- Le déficit fédéral enregistré au Canada devrait également être sensiblement inférieur à celui des États-Unis à court terme. Bien qu'on s'attende à ce que les États-Unis réalisent des progrès considérables dans la réduction de leur déficit, celui-ci ne devrait descendre qu'à 3.2 pour cent du PIB en 1993-94, soit à près du double du niveau projeté au Canada.

Graphique A3.11
Perspectives d'évolution du solde de fonctionnement des gouvernements fédéraux
Exercices

en pourcentage du PIB



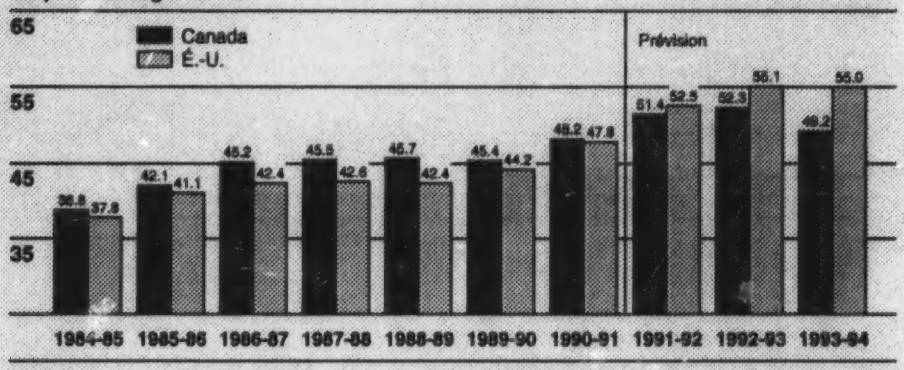
Remarques 1 : Besoins financiers diminués des paiements de service de la dette brute au Canada et déficit budgétaire unifié diminué des paiements de service de la dette brute aux États-Unis.

2 : Pour la même année, l'exercice du gouvernement fédéral se termine le 31 mars au Canada et le 30 septembre aux États-Unis.

Sources : Canada : Ministère des Finances; États-Unis : U.S. Department of Commerce et budget de l'exercice 1993.

- Le solde de fonctionnement du gouvernement fédéral devrait continuer de s'améliorer au cours des prochaines années. Partant en 1991-92 d'un excédent équivalant à 2.0 pour cent du PIB, le solde de fonctionnement devrait atteindre un excédent égal à 3.7 pour cent du PIB d'ici 1993-94.
- Aux États-Unis, par contre, le solde de fonctionnement du gouvernement fédéral, qui devrait se traduire par un déficit appréciable en 1991-92, ne devrait revenir en situation excédentaire qu'en 1993-94.

Graphique A3.12
Dette publique fédérale
Exercices



Remarques 1 : Dette détenue par des tiers au Canada et dette détenue par le grand public aux États-Unis.
2 : Pour la même année, l'exercice du gouvernement fédéral se termine le 31 mars au Canada et le 30 septembre aux États-Unis.

Sources : Canada : Ministère des Finances; États-Unis : U.S. Department of Commerce et budget de l'exercice 1993.

- Dans un cadre comptable comparable (dette fédérale, compte non tenu des titres de créance détenus par les administrations fédérales ou leurs agences), la dette du gouvernement fédéral en pourcentage du PIB a été plus élevée au Canada qu'aux États-Unis de 1984-85 à 1990-91. Cependant, les restrictions budgétaires plus rigoureuses appliquées au Canada ont permis d'inverser l'écart entre les ratios dette/PIB au Canada et aux États-Unis au cours du présent exercice.
- L'écart entre le ratio dette/PIB au Canada et le ratio plus élevé enregistré aux États-Unis devrait s'élargir sensiblement pour atteindre près de 6 points au cours des deux prochains exercices, les ratios évoluant en sens contraire.

CHAPITRE 4: RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

A. RATIONALISATION DE L'APPAREIL DE L'ÉTAT

Cette section indique les organismes et les fonctions qui sont dissous ou regroupés avec d'autres de manière à permettre à l'État d'économiser sur ses frais généraux, de rendre la prestation des programmes plus efficiente et d'éviter les dédoublements.

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

La fin de la guerre froide a été marquée par une période de transition, d'incertitude et d'instabilité dans bien des régions du monde. Comme toujours, les responsables de la politique extérieure du Canada doivent être informés par la meilleure analyse possible de l'évolution internationale, notamment des recherches et analyses effectuées hors du secteur public. Tel était l'un des objectifs qui motivait la création, il y a environ sept ans, de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales.

Cependant, la nécessité de mieux gérer ses ressources a amené le gouvernement à réexaminer la façon la meilleure et la plus efficiente de s'acquitter de cette fonction d'analyses et de recherches indépendantes. Le gouvernement en a conclu que le Canada ne pouvait plus se permettre de financer un institut distinct à cette fin, alors qu'il existe, dans les universités et ailleurs, d'autres sources de recherches et d'analyses indépendantes en matière de politique étrangère. En outre, d'autres programmes d'aide à la recherche indépendante existent dans d'autres secteurs de l'administration publique. *En conséquence, l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales sera dissous. Les ressources susceptibles d'être maintenues seront transférées au ministère des Affaires extérieures.*

Commission de la réforme du droit

Depuis sa création en 1971, la Commission de la réforme du droit a joué un rôle utile dans la coordination des recherches non gouvernementales sur les questions juridiques et dans la prestation de conseils indépendants au ministre de la Justice. Elle a apporté une contribution précieuse dans toute une série de dossiers, notamment le droit de la famille, le droit administratif et les modifications du Code criminel.

Le gouvernement a conclu que ces fonctions pouvaient être exécutées convenablement si l'on transférait au ministère de la Justice la charge de commander des recherches à des organismes non gouvernementaux et si l'on demandait au ministre et à son ministère de solliciter l'opinion des chercheurs et des praticiens dans les universités et ailleurs. *La Commission de la réforme du droit sera dissoute et les ressources susceptibles d'être maintenues seront transférées au ministère de la Justice.*

La Société d'expansion du Cap-Breton

La Société d'expansion du Cap-Breton (ECBC) a été créée en 1987 à partir de la Division de développement industriel de la Société de développement du Cap-Breton (DEVCO). Elle avait pour mandat de promouvoir le développement industriel au Cap-Breton, en s'attachant plus particulièrement à élargir l'assise industrielle de la région hors des secteurs traditionnels du charbon et de la sidérurgie.

Cette mission est, essentiellement, une forme locale du mandat plus général confié à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APÉCA). *Afin d'éliminer les dédoublements et de rationaliser les activités, la ECBC sera intégrée à l'APÉCA.*

La Corporation commerciale canadienne

La Corporation commerciale canadienne (CCC) a été créée en 1946 afin de favoriser le développement du commerce extérieur. Jusqu'en 1978, la Corporation fonctionnait efficacement dans le cadre du ministère des Approvisionnements et Services (MAS), ainsi que des organismes qui l'avaient précédée. Le rôle de passation des contrats joué par la Corporation afin de venir en aide aux exportateurs canadiens, ainsi que dans les marchés passés entre gouvernements, peut être repris par le ministère des Approvisionnements et Services. En conséquence, des propositions législatives seront présentées en vue de dissoudre la CCC, dont les fonctions seront reprises par le MAS.

Protection civile Canada

Protection civile Canada (PCC) a vu le jour en 1988. Avant cela cet organisme faisait partie du ministère de la Défense nationale (MDN).

Les fonctions assumées par PCC, dans le domaine de la planification et de la coordination des mesures de protection civile, restent essentielles. Il n'est toutefois pas nécessaire de conserver un organisme distinct pour la bonne exécution de ces fonctions. *En conséquence, PCC sera réintégrée au MDN, où ses fonctions seront maintenues, avec cependant des économies de frais généraux.*

Développement international

Le Canada présente un bilan enviable en matière de développement international. Les dépenses fédérales annuelles dans ce domaine se chiffrent actuellement aux environs de $3 milliards. Ces fonds sont dispensés principalement par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), davantage par le truchement d'organismes non gouvernementaux et du secteur privé.

Centre international d'exploitation des océans

Le Centre international d'exploitation des océans (CIEO) a été créé en 1983, sa mission étant de soutenir la coopération avec les pays en développement dans l'exploitation des ressources océaniques. Malgré son importance, ce rôle ne justifie pas le maintien de l'organisme distinct de la principale agence canadienne d'aide internationale. *En conséquence, le CIEO sera dissous et les ressources susceptibles de rester nécessaires seront transférées à l'ACDI.*

Centre de recherches pour le développement international

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), créé en 1970 par une loi du Parlement, avait pour mission de soutenir la recherche sur les problèmes des régions en développement. Le CRDI jouit d'une réputation internationale bien méritée pour l'excellence de ses recherches. *Le gouvernement présentera des mesures législatives visant à donner au CRDI le statut d'établissement public. Son régime administratif deviendra ainsi conforme à celui des autres organismes de la fonction publique, tout en conservant au Centre sa fonction de recherche qui fait son originalité et son conseil international.*

Office d'établissement agricole des anciens combattants

L'Office d'établissement agricole des anciens combattants (OEAAC) a vu le jour après la Deuxième Guerre mondiale afin de fournir des prêts et d'autres formes d'aide aux anciens combattants. Avant la cessation des prêts en 1977, plus de 140,000 anciens combattants ont bénéficié de ses concours. *L'OEAAC sera dissous et le ministère des Affaires des Anciens combattants prendra des mesures en vue d'administrer le portefeuille de prêts*

restants de manière satisfaisante et économique, tout en veillant à ce que les intérêts des anciens combattants soient entièrement respectés.

Commission d'appel des brevets, Commission des oppositions des marques de commerce et Commission du droit d'auteur

La Commission d'appel des brevets présente des recommandations au commissaire lorsque des demandes de brevet font l'objet d'un appel; la Commission des oppositions des marques de commerce exerce les pouvoirs qui lui sont délégués par le régistraire des marques de commerce afin de régler les litiges en la matière. Les deux commissions relèvent du ministère de la Consommation et des Corporations. La Commission du droit d'auteur est un tribunal indépendant chargé de fixer les redevances de retransmission des signaux de télévision et de radio, ainsi que de régler les conflits de droit d'auteur.

Ces trois fonctions se prêtent bien à une intégration au sein d'un nouvel organisme unique, appelé Tribunal de la propriété intellectuelle; le gouvernement présentera à la Chambre un projet de loi visant à donner à ce Tribunal un statut d'organisme indépendant.

Comité externe d'examen et Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC)

Les deux organismes ont été créés en 1986. Le Comité externe d'examen de la GRC étudie les griefs et les appels émanant des membres de la GRC; la Commission des plaintes du public contre la GRC est un mécanisme indépendant d'examen des plaintes exprimées par des personnes ne faisant pas partie de la GRC au sujet du comportement des membres de cette dernière.

Ces fonctions analogues pourraient être exécutées de façon plus efficiente par un seul organisme indépendant. Telle était en fait l'option recommandée initialement dans le rapport de 1976 qui a conduit à la création des deux organismes. Des mesures législatives seront présentées à cette fin.

Agence de surveillance du secteur pétrolier

L'Agence de surveillance du secteur pétrolier a été créée en 1982 sous le régime de la *Loi sur la surveillance du secteur énergétique*. Depuis sa création, elle a rendu de bons services tant à l'État qu'à l'industrie en analysant des rapports confidentiels produits par cette dernière sur les approvisionnements et les prix. *Ces tâches pourraient être effectuées plus économiquement si elles étaient confiées au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Des propositions législatives seront présentées à cette fin.*

Commissaire à la protection de la vie privée et Commissaire à l'information

Ces deux fonctions ont été créées en 1983, l'hypothèse étant que des administrations distinctes constituaient le meilleur moyen de sensibiliser le public au droit d'accès à l'information et au droit à la protection de la vie privée. Depuis, les deux commissaires bénéficient de services communs de soutien administratif.

Le gouvernement présentera des mesures législatives visant à combiner les deux administrations. Cela permettra de rendre l'administration encore plus efficace. Chose plus importante encore du point de vue de la politique publique, cette mesure favorisera l'équilibrage des deux objectifs constitués par la protection de la vie privée, d'une part, et l'accès à l'information, d'autre part. Cet équilibrage devient de plus en plus nécessaire à

mesure que le Canada prend ses distances à l'égard d'une conception étroite des intérêts dans un large éventail de domaines.

Office des produits agricoles

L'Office des produits agricoles a été créé en 1951. Au fil des années, il a fourni d'importants services en stabilisant le marché des produits agricoles.

Cette fonction peut toutefois être assumée moyennant une modification de la *Loi sur la vente coopérative des produits agricoles* et le soutien continu du ministère de l'Agriculture. *En conséquence, des mesures législatives seront présentées afin de dissoudre l'Office des produits agricoles.*

Commission de révision des marchés publics

La Commission de révision des marchés publics (CRMP) a été établie dans le cadre de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* de 1988. Il s'agit d'un organisme indépendant chargé d'examiner les décisions d'octroi des marchés publics d'une certaine taille. *Il n'est toutefois pas nécessaire que cette fonction quasi judiciaire soit exercée par un organisme à fins spéciales. Elle pourrait tout aussi bien être assumée par le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE), qui s'occupe déjà du règlement des différends commerciaux internationaux et est bien armé pour se charger de cette responsabilité supplémentaire. Des mesures législatives seront présentées en vue de dissoudre le CRMP et de confier ses fonctions au TCCE.*

Le Conseil des sciences du Canada

Le Conseil des sciences du Canada a joué un rôle utile depuis sa création en 1966 en conseillant le gouvernement et en stimulant la recherche et le débat sur les questions de politique scientifique. Au cours des années, sont apparus d'autres mécanismes assurant la fourniture de conseils, aussi bien dans le secteur public qu'à l'extérieur, notamment le Conseil consultatif national sur les sciences et la technologie qui regroupe des personnalités canadiennes de divers milieux, sur lequel préside le Premier ministre et siègent plusieurs membres du Cabinet.

Il faut rationaliser les ressources consacrées au soutien des sciences de manière à les mettre le plus possible à la disposition des chercheurs et de réduire au minimum les frais généraux. *En conséquence, le gouvernement a décidé de dissoudre le Conseil des sciences du Canada. Des mesures législatives seront présentées à cette fin à la Chambre.*

Secrétariat de l'étude démographique

Le Secrétariat de l'étude démographique est un service du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social qui effectue et coordonne des recherches sur les tendances démographiques nationales qui intéressent le ministère. *Le Secrétariat sera dissous et ses fonctions seront au besoin confiées à d'autres secteurs de l'administration publique ou au secteur privé.*

Canadian National (West Indies) Steamships Ltd.

Le règlement imminent, au printemps de 1992, d'un différend de longue date occasionné par le paiement de créances étrangères à cette société d'État permet désormais de la dissoudre, ainsi qu'il est prévu dans la Loi autorisant la dissolution de sociétés d'État.

Conseil économique du Canada

Le Conseil économique du Canada a été créé par une loi en 1963 afin de dispenser des avis indépendants au gouvernement sur des questions touchant la croissance de l'économie

canadienne. Le Conseil a fourni de précieux services au fil des années, mais en cette ère de restriction, le gouvernement a dû examiner avec soin les emplois prioritaires des fonds limités dont il dispose pour la recherche et les conseils indépendants.

Au cours des années écoulées depuis la fondation du Conseil, le nombre et la qualité des organismes et des spécialistes non gouvernementaux qui effectuent des recherches indépendantes sur la question économique ont considérablement augmenté. Mentionnons notamment les fondations, les organismes du secteur privé et les chercheurs universitaires. *En conséquence, des mesures législatives seront présentées en vue de dissoudre le Conseil économique.*

Bureau de recherches sur les traitements

Le Bureau de recherches sur les traitements a été créé en 1957, puis transféré à la Commission des relations de travail dans la fonction publique à la création de cette dernière, en 1967. Le Bureau effectue des recherches et des enquêtes sur les taux de rémunération, les avantages sociaux et les conditions d'emploi dans la fonction publique et le secteur privé, de manière à aider à la négociation collective.

Le secteur privé est mieux en mesure de satisfaire aux besoins d'informations objectives de haute qualité afin de venir en aide tant aux syndicats qu'à la direction. En conséquence, le Bureau de recherches sur les traitements sera dissous.

Conseil des Arts du Canada, Conseil de recherches en sciences humaines et Programmes culturels internationaux

Malgré les contraintes financières avec lesquelles il était aux prises, le gouvernement a continué d'apporter un soutien appréciable aux arts et aux sciences humaines, conscient qu'il était du rôle vital joué par la culture canadienne dans la promotion d'une nation vigoureuse et unie.

Afin de renforcer l'aide aux Canadiens qui oeuvrent dans les domaines artistique et universitaire ainsi que d'accroître la capacité du Canada de projeter à l'étranger notre personnalité nationale et les fruits de notre culture, le gouvernement regroupera le Conseil de recherches en sciences humaines et le Conseil des Arts du Canada.

Le nouvel organisme se verra confier un mandat plus large dont relèveront les programmes culturels internationaux et les relations universitaires internationales actuellement gérés par le ministère des Affaires extérieures.

Fondation canadienne des relations raciales

La Fondation canadienne des relations raciales fait partie de l'ensemble de mesures de redressement prévues en faveur des Japonais-Canadiens. Le projet de loi visant à créer la Fondation a été adopté par le Parlement, mais n'est pas encore entré en vigueur.

Le gouvernement est bien résolu à poursuivre les objectifs d'une meilleure compréhension entre les races et d'une plus grande harmonie sociale, qui sont à l'origine de la création de la Fondation. *Lorsque la situation financière le permettra, le projet de loi portant sur la création de la Fondation entrera en vigueur, et les crédits de $24 million prévus à cette fin, notamment les $12 millions prévus pour les Canadiens d'origine japonaise, seront affectés à cette fin.*

Institut des langues du patrimoine multiculturel canadien

L'Institut des langues du patrimoine multiculturel canadien aura pour mission de préserver et de promouvoir l'usage des langues patrimoniales (c.-à-d. les langues autres que l'anglais et le français) dans tout le Canada. Le projet de loi portant sur la création de l'Institut a été adopté par le Parlement mais n'est pas encore entré en vigueur.

Lorsque la situation financière le permettra, le gouvernement sera disposé à faire entrer en vigueur la Loi sur l'Institut des langues du patrimoine multiculturel canadien.

Commission des sentences et des libérations conditionnelles

Depuis un certain temps, le gouvernement prépare la création d'un nouvel organisme de taille réduite dont l'objectif serait une meilleure compréhension des relations existant entre le prononcé des peines et la libération conditionnelle. Le gouvernement n'a pas les moyens, dans la situation financière actuelle, de se permettre de créer cet organisme, bien qu'il serait extrêmement valable. *En conséquence, le gouvernement ne procédera pas à la création d'une nouvelle commission des sentences et des libérations conditionnelles.*

Société coopérative de l'énergie/CO-ENERCO

CO-ENERCO est une société dont les titres sont négociés publiquement, dans laquelle le gouvernement détient actuellement une participation de 32.5 pour cent par l'intermédiaire d'une société de portefeuille, la Société coopérative de l'énergie, dont il est propriétaire conjointement avec 37 coopératives.

Aucun motif de politique publique ne justifie le maintien de la participation du gouvernement dans CO-ENERCO. Aussi bien les actionnaires coopératifs de la Société coopérative de l'énergie que les actionnaires publics de CO-ENERCO bénéficieraient d'une restructuration du capital visant à faciliter la vente de la participation de l'État. *Lorsqu'il pourra le faire sans nuire aux intérêts des actionnaires minoritaires, le gouvernement vendra ses actions de CO-ENERCO.*

Administration des services de dosimétrie

Il s'agit d'un petit service du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social qui fournit des services de surveillance des rayonnements aux travailleurs de tout le pays. Ces services pourraient être tout aussi bien fournis par le secteur privé moyennant des précautions appropriées en matière d'accès à l'information et de normes de service. *En conséquence, le gouvernement prendra des mesures afin de trouver un acheteur et de privatiser cet organisme, tout en assurant la protection de la vie privée et le maintien de la qualité du service.*

Société de développement du Cap-Breton (DEVCO), Monnaie royale canadienne et Centre d'essai des véhicules automobiles de Blainville

Le gouvernement soumettra chaque organisme à un examen visant à déterminer s'il est opportun et pratique de les privatiser les uns, les autres ou tous trois.

Un certain nombre de conseils consultatifs ministériels, qui soit ont atteint leurs objectifs, soit ne sont plus abordables dans les circonstances, seront dissous, le cas échéant, des mesures législatives seront présentées en ce sens. Ces mesures touchent les organismes suivants:

Groupe de travail et comité consultatifs de l'aviation internationale

Ce comité a été établi afin d'étudier la dimension internationale des droits des transporteurs canadiens. Ayant présenté son rapport en 1991, le comité a terminé sa tâche; il sera donc dissous.

Comité consultatif national sur l'éducation en matière de développement

Ce comité a été formé en 1988 afin de conseiller le ministre des Relations extérieures sur la meilleure façon de faire participer les organismes non gouvernementaux canadiens à l'éducation des Canadiens en matière de développement international. Le comité a présenté plusieurs rapports au ministre, et le gouvernement a donné suite à un grand nombre de ses recommandations. Ses objectifs ayant été atteints, pour l'essentiel, le comité peut être dissous.

Conseil consultatif canadien sur l'environnement

Le conseil a été établi en 1972 afin de dispenser des avis indépendants au ministre de l'Environnement. Depuis, d'autres sources de conseils sur le développement durable sont apparues, notamment la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. En conséquence, le conseil sera dissous.

Conseil consultatif d'Emploi et Immigration Canada

Le conseil est un organisme établi par la loi en 1977 afin de conseiller le ministre de l'Emploi et de l'Immigration sur les politiques et programmes du ministère. Ces fonctions relèvent maintenant d'une instance consultative plus large, la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre. Des mécanismes consultatifs correspondants sont en place du côté de l'immigration. Étant donné que cet organisme consultatif unique n'est plus nécessaire, il sera dissous.

Comité consultatif sur les membres du Tribunal de la concurrence

Le comité a été créé en 1986 dans le cadre de la mise en place du Tribunal de la concurrence. Étant donné que le régime de la concurrence est maintenant parvenu à maturité et fonctionne bien au Canada, il n'est plus nécessaire de maintenir un comité consultatif distinct.

Comité consultatif sur la Francophonie

Le comité a été établi en 1990 afin de conseiller le ministre des Communications de l'époque sur ses responsabilités relativement à la francophonie. Étant donné que cette responsabilité a été transférée au ministre des Affaires extérieures, il n'est plus nécessaire de maintenir un comité consultatif distinct et les fonctions de soutien ministériel correspondantes.

Comité consultatif sur Le Musée de la Nouvelle-France

Ce comité, établi en 1990, a dispensé des avis utiles au ministre des Communications sur les ressources et les autres questions relatives à un musée éventuel à Québec. N'étant plus nécessaire, ce comité sera dissous.

Comités consultatifs du Centre de recherches sur les communications (CRC) (trois comités existants à regrouper en un seul)

Jusqu'à maintenant, le Centre de recherches sur les communications du gouvernement, situé près d'Ottawa, avait un comité consultatif du secteur privé pour chacune de ces trois

fonctions – technologies des communications, composantes et appareils et technologie de radiodiffusion. Comme il a été décidé de faire du CRC un «institut» distinct au sein du ministère des Communications, les trois comités consultatifs seront regroupés en un seul.

Comité consultatif du Musée des sciences et de la technologie de Montréal

Ce comité a été établi en 1990 afin de conseiller le ministre des Communications sur les questions relatives au musée proposé. Les restrictions financières obligent le gouvernement à dissoudre le comité.

Comité consultatif sur Le Musée des arts du spectacle vivant (de la scène)

Ce comité a été créé en 1990 afin de conseiller le ministre des Communications sur les questions relatives au musée proposé à Montréal. Les restrictions financières obligent le gouvernement à dissoudre ce comité.

Conseil consultatif du transport maritime-recherche-développement

Le conseil a été créé au milieu des années 80 afin de conseiller la Garde côtière sur les projets de recherche et développement marins. Bien que le conseil ait joué un rôle utile, les restrictions financières qui s'appliquent de façon plus générale au gouvernement ont éliminé le volume de recherche scientifique et développement économique à effectuer dans ce domaine; aussi n'est-il plus nécessaire de maintenir un comité consultatif distinct.

B. MESURES TOUCHANT L'IMPÔT DES PARTICULIERS

Cette section décrit les initiatives annoncées dans le budget qui touchent l'impôt des particuliers. Ces mesures réduiront le fardeau fiscal des Canadiens, instaureront un nouveau régime fiscal de prestations pour enfants et accroîtront les avantages accordés aux Canadiens souffrant d'handicaps, aux étudiants et aux acheteurs de maison. Des modifications permettront également d'assurer un régime fiscal équivalent aux conjoints de fait et aux couples mariés.

Ces mesures sont résumées au tableau 4.1. Dans leur ensemble, elles réduiront les impôts versés par les particuliers de $7.5 milliards au cours des cinq prochaines années.

DES IMPÔTS MOINS ÉLEVÉS POUR LES CANADIENS

Au cours des six dernières années, le gouvernement a suivi un plan économique et financier cohérent visant à redresser la situation financière de l'État ainsi qu'à mettre en place un contexte favorable à la compétitivité et à la vigueur de notre économie.

Ces mesures difficiles rapportent maintenant des dividendes. Les initiatives prises afin de déréglementer des secteurs clés de l'économie, de réformer la fiscalité et le système financier, ainsi que d'ouvrir les marchés à un commerce plus libre nous ont permis de bénéficier d'une économie qui est plus adaptable et bien placée pour profiter de l'amélioration de la situation économique mondiale. Ainsi que nous l'indiquons dans d'autres parties de ce document, la situation financière du Canada s'est considérablement améliorée, et les perspectives laissent attendre d'autres progrès appréciables à l'avenir.

Les conditions mises en place permettent donc au gouvernement fédéral de commencer à réduire le fardeau fiscal des Canadiens. Ce résultat sera atteint essentiellement de deux façons. Une réduction générale de l'impôt bénéficiera à tous les Canadiens, par l'entremise

d'une diminution de la surtaxe fédérale actuelle. Ensuite, grâce au nouveau régime de prestations pour enfants proposé dans ce budget, les familles à revenu faible ou moyen paieront moins d'impôt.

Tableau 4.1

Effet des mesures touchant l'impôt des particuliers sur les recettes fédérales

Mesure	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
			(millions de dollars)			
Réduction de 1% de la surtaxe le 1er juillet 1992 et de 1% le 1er janvier 1993	-500	-1,250	-1,540	-1,630	-1,725	-6,645
Nouvelles prestations pour enfants	-520	-645	-315	-310	-300	-2,090
Hausse de la déduction pour frais de garde d'enfants	-0	-10	-40	-40	-45	-135
Régime fiscal égal des conjoints de fait et des couples mariés	0	180	240	280	285	985
Aide fiscale à l'éducation	-10	-25	-25	-25	-25	-110
Mesures fiscales en faveur des handicapés	-5	-15	-15	-20	-20	-75
Régime d'accession à la propriété	faible	faible	0	0	0	faible
Prolongation de la période de versement des FERR	faible	faible	faible	faible	faible	faible
Retard de la hausse des plafonds de pension et de REER	0	20	100	100	100	320
Période de traitement sans intérêts	0	55	55	55	55	220
Total	-1,035	-1,690	-1,540	-1,590	-1,675	-7,530

RÉDUCTION DE LA SURTAXE

À l'heure actuelle, tous les contribuables paient une surtaxe générale égale à 5 pour cent de l'impôt fédéral de base. Le budget propose de réduire cette surtaxe d'un point, de manière à la faire passer à 4 pour cent de l'impôt fédéral de base le 1er juillet 1992, puis d'un autre point, à 3 pour cent, le 1er janvier 1993. La surtaxe de 5 pour cent sur les revenus élevés n'est pas touchée.

Les 14.6 millions de contribuables canadiens bénéficieront tous d'une réduction d'impôt grâce à cette mesure. Ainsi que le montre le tableau 4.2, un contribuable célibataire gagnant $30,000 bénéficiera d'une réduction d'impôt de $76 en 1993. Pour un couple ayant deux enfants et un revenu unique de $50,000, la réduction se chiffrera à $162.

Sur les cinq années du cadre financier, le changement proposé représente une réduction d'impôt de $6,645 millions pour les particuliers.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
-500	-1,250	-1,540	-1,630	-1,725	-6,645

Tableau 4.2
Incidence de la réduction de la surtaxe

Revenu	Surtaxe actuelle	Réduction d'impôt en 1992	Réduction d'impôt en 1993
		(en dollars)	
Contribuable célibataire[1]			
15,000	66	7	27
20,000	107	11	43
30,000	189	19	76
40,000	317	32	127
50,000	447	45	179
60,000	578	58	231
75,000	966	80	318
100,000	1,691	116	463
Couple à revenu unique, deux enfants			
15,000	21	2	8
20,000	61	6	24
30,000	147	15	59
40,000	275	27	110
50,000	405	40	162
60,000	525	52	210
75,000	860	74	297
100,000	1,585	111	442

[1] On suppose que les contribuables ont moins de 65 ans, reçoivent un revenu salarial et demandent les crédits et déductions habituels.

UN RÉGIME AMÉLIORÉ DE PRESTATIONS POUR ENFANTS

À compter de janvier 1993, la mosaïque actuelle de prestations pour enfants sera remplacée par une nouvelle prestation fiscale pour enfants prévoyant des versements mensuels, généralement à la mère.

- Les allocations familiales, le crédit pour enfants et le crédit d'impôt remboursable pour enfants seront regroupés en une seule prestation de $1,020 par enfant.
- La prestation de base de $1,020 par enfant sera augmentée de:
  - $75 à partir du troisième enfant; et
  - $213 par enfant âgé de moins de sept ans, si aucune déduction n'est demandée au titre des frais de garde d'enfants.

- Pour les familles à revenu modeste qui travaillent, la prestation fiscale pour enfants comportera aussi un nouveau supplément du revenu gagné pouvant aller jusqu'à $500 par famille.

Plus de 3.1 millions de familles continueront de recevoir un chèque chaque mois, comme c'est actuellement le cas avec les allocations familiales. Cependant, à la différence de ces dernières, la nouvelle prestation ne sera ni imposée ni récupérée au moment de la production de la déclaration d'impôt pour l'année considérée.

Un Livre blanc proposant un système amélioré de prestations pour enfants est rendu public par l'honorable Benoît Bouchard. Le nouveau régime proposé est plus simple, plus équitable et mieux adapté aux besoins des Canadiens. Il se traduira par une réduction d'impôt appréciable pour un grand nombre de familles. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social amorcera des pourparlers avec ses homologues des provinces et les autres parties intéressées au sujet de la mise en oeuvre de la nouvelle prestation proposée.

La prestation fiscale pour enfants permettra aux familles ayant des enfants à charge de recevoir près de $2.1 milliards en prestations supplémentaires sur cinq ans.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
-520	-645	-315	-310	-300	-2,090

HAUSSE DE LA DÉDUCTION POUR FRAIS DE GARDE D'ENFANTS

Le budget accroît de $1,000 le montant maximum de frais de garde d'enfants dont la déduction peut être demandée pour les années d'imposition 1993 et les suivantes. Par conséquent, le montant maximal de la déduction qui pourrait être demandé à ce titre sera de:

- $5,000 par enfant admissible âgé de moins de sept ans à la fin de l'année ou souffrant d'une incapacité mentale ou physique grave et prolongée à l'égard de laquelle un certificat relatif au crédit pour invalidité a été produit; et
- de $3,000 pour chaque enfant admissible plus âgé qui a moins de 15 ans à la fin de l'année ou qui n'a pas droit à la déduction de $5,000 mais souffre d'une incapacité mentale ou physique.

La déduction pour frais de garde d'enfants tient compte des dépenses subies par les parents célibataires et les familles à double revenu. Par le biais de cette déduction, le gouvernement fédéral fournit une aide fiscale d'environ $300 millions à plus de 600,000 contribuables, dont les trois-quarts sont des femmes. Dans le cas des contribuables mariés, seul le conjoint ayant le revenu net le plus faible peut demander la déduction.

Cette mesure fournit aux familles à revenu moyen des prestations fiscales supplémentaires fédérales et provinciales d'environ $400 par année par enfant.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
0	-10	-40	-40	-45	-135

EFFET COMBINÉ DE LA RÉDUCTION DE LA SURTAXE, DE LA NOUVELLE PRESTATION POUR ENFANTS ET DE LA HAUSSE DE LA DÉDUCTION POUR FRAIS DE GARDE D'ENFANTS

La réduction de la surtaxe apporte un allégement fiscal à tous les Canadiens imposables. Le nouveau régime fiscal de prestations pour enfants bénéficie principalement aux familles à revenu faible ou moyen.

Le tableau qui suit permet de comparer les prestations pour enfants dans le régime actuel et le régime proposé. À peu près toutes les familles à revenu faible ou moyen recevront plus de prestations que dans le régime actuel. Comme la prestation pour enfants prend la forme d'un crédit d'impôt, les familles à revenu faible ou moyen paieront moins d'impôt.

Tableau 4.3

Niveaux de prestations pour enfants pour des familles ayant deux enfants

Revenu familial	Régime actuel[1]			Nouveau régime
	Parent célibataire[2]	Un revenu	Deux revenus	Ensemble des familles
		(en dollars)		
0	2,040	2,040	2,040	2,040
10,000	2,040	2,040	2,040	2,540
20,000	1,925	2,040	2,040	2,540
30,000	1,559	1,672	1,792	1,836
40,000	1,059	1,172	1,292	1,336
50,000	602	716	716	836
60,000	114	227	716	336
75,000	117	234	716	0
100,000	117	234	227	0

[1] Les prestations comprennent les allocations familiales, la valeur fédérale-provinciale du crédit pour enfants et le crédit d'impôt remboursable pour enfants.

[2] Les familles monoparentales imposables et ayant des enfants reçoivent aussi une prestation fédérale-provinciale supplémentaire de $1,445 grâce à l'équivalent du crédit de personne mariée.

Le tableau précédent montre que, dans le régime actuel, les familles à revenu moyen dont les deux conjoints gagnent un revenu reçoivent des prestations pour enfants plus élevées que les familles monoparentales ou les couples à revenu unique. Les familles à double revenu bénéficient d'un avantage parce que les allocations familiales sont récupérées en fonction du revenu personnel plutôt que familial. Par exemple, une famille à revenu unique ayant deux enfants qui gagne $60,000 voit ses allocations familiales entièrement récupérées, tandis que la récupération est nulle dans le cas d'une famille dont chaque conjoint gagne $30,000. Le nouveau régime de prestations pour enfants permet à des familles qui sont placées dans la même situation financière de bénéficier des mêmes prestations par enfant.

Ainsi que le montre également le tableau précédent, les parents célibataires et les couples ayant un seul revenu qui ne dépasse pas $60,000 bénéficieront de prestations plus importantes dans le cadre du nouveau régime. Les familles à double revenu dont le revenu dépasse $50,000 verront leurs prestations diminuées parce que les nouvelles prestations pour enfants seront réduites en fonction du revenu familial plutôt que du revenu personnel. Cependant, pour les parents célibataires et les familles à double revenu qui ont des dépenses maximales de garde d'enfants, la hausse de la déduction pour frais de garde d'enfants apportera un allégement fiscal supplémentaire pouvant aller jusqu'à $400 par enfant.

Non seulement la réduction de la surtaxe apporte un allégement fiscal supplémentaire aux familles à revenu faible ou moyen, mais elle bénéficie à tous les autres contribuables. Le tableau qui suit montre l'incidence globale de la prestation pour enfants et de la réduction de la surtaxe sur les familles canadiennes. L'effet combiné de ces changements permettra à environ 9.1 millions de familles de bénéficier d'une réduction d'impôt, tandis que moins d'un demi million de familles recevront des avantages moindres.

Tableau 4.4

Incidence de la nouvelle prestation pour enfants et de la réduction de la surtaxe sur les familles ayant deux enfants, 1993[1]
(Variation des impôts)

Revenu familial	Parent célibataire	Un revenu	Deux revenus
		(en dollars)	
0	0	0	0
10,000	-500	-500	-500
20,000	-639	-526	-523
30,000	-377	-263	-139
40,000	-386	-272	-129
50,000	-394	-281	-239
60,000	-435	-322	+218
75,000	-183	-66	+488
100,000	-328	-211	-131

[1] Ne comprend pas l'avantage pouvant découler de la hausse de la déduction pour frais de garde d'enfants.

RÉGIME FISCAL DES CONJOINTS DE FAIT

Le régime fiscal canadien ne reconnaît généralement pas les conjoints de fait; leur régime fiscal est donc différent de celui des couples mariés. Cette question a pris de l'importance au cours des dernières années en raison de l'augmentation appréciable du nombre d'unions de fait; ces dernières ont plus que doublé au cours des années 80 pour atteindre environ 775,000 en 1990.

Dans certains cas, les différences de règles fiscales peuvent pénaliser les conjoints de fait. Dans le système actuel, par exemple, des conjoints de fait qui ne gagnent qu'un revenu ne peuvent demander le crédit de personne mariée. En comparaison d'un couple marié, il peut en résulter des impôts supplémentaires dépassant $1,400.

Dans d'autres cas, les conjoints de fait peuvent bénéficier d'un avantage. Par exemple, contrairement aux couples mariés, nombre de conjoints de fait ne sont pas tenus de combiner leurs revenus lorsqu'il faut déterminer leur admissibilité au crédit de taxe sur les produits et services (TPS) ou au crédit d'impôt remboursable pour enfants. Cela peut représenter un avantage supérieur à $1,000 pour des conjoints de fait qui ont un enfant. De plus, les conjoints de fait ayant deux revenus et des enfants peuvent utiliser l'équivalent du crédit de personne mariée pour un enfant à charge.

Le budget propose d'apporter des changements à la suite desquels les conjoints de fait seront soumis aux mêmes règles fiscales que les couples mariés à partir de l'année d'imposition 1993. La définition plus large du «conjoint», qui est utilisée à l'heure actuelle uniquement pour l'application des dispositions touchant les pensions et les autres régimes de retraite sera étendue à toutes les autres fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. D'après cette définition élargie, le «conjoint» s'entendra d'un conjoint légal ou de fait. Le conjoint de fait d'une personne donnée sera défini comme une personne du sexe opposé avec laquelle la première personne cohabite en union conjugale. Il faudra que, à un moment considéré, les deux personnes en cause aient ainsi cohabité depuis au moins 12 mois ou qu'elles soient les parents naturels ou adoptifs d'un enfant pour être considérées comme des conjoints de fait.

La déclaration d'impôt de 1992 devra fournir les renseignements nécessaires à la mise en oeuvre de cette nouvelle mesure. Elle ne commencera toutefois à s'appliquer qu'au cours de l'année d'imposition 1993.

En raison de ce changement, les conjoints de fait:

- seront admissibles au crédit de personne mariée;
- pourront verser des cotisations à un REER de conjoint;
- ne pourront demander l'équivalent du crédit de personne mariée;
- seront tenus de combiner leurs revenus, à partir de l'année 1992, pour la détermination du crédit de TPS payable à partir de juillet 1993 et les versements mensuels de la nouvelle prestation pour enfants commençant en juillet 1993; et
- seront assujettis aux règles d'attribution et aux autres dispositions qui s'appliquent aux contribuables mariés.

L'application des mêmes règles aux conjoints de fait et aux couples mariés assure un régime fiscal cohérent aux différents types de familles.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
0	180	240	280	285	985

AIDE FISCALE À L'ÉDUCATION

Les allégements fiscaux suivants sont actuellement offerts aux étudiants au Canada:

- le Crédit pour études exonère d'impôt $60 par mois d'études à temps plein;
- un crédit de 17 pour cent au titre des frais de scolarité; et
- une exonération de $500 pour les bourses d'étude ou de perfectionnement.

Si un étudiant ne dispose pas d'un revenu suffisant pour se prévaloir des crédits pour études ou frais de scolarité, un parent, grand-parent ou conjoint qui subvient aux besoins de l'étudiant peut se prévaloir des crédits à concurrence de $600. Ce transfert tient compte du fait que certains étudiants ne sont pas imposables et sont à la charge de leur famille.

Ce budget apporte une aide fiscale supplémentaire aux étudiants en accroissant le crédit pour études et la valeur totale des crédits susceptibles d'être transférés aux parents ou aux autres contribuables qui subviennent aux besoins de l'étudiant. Cette mesure permettra de venir en aide aux étudiants à temps plein au niveau postsecondaire. Ce changement s'appliquera aux années d'imposition 1992 et suivantes.

Grâce à cette initiative, le plafond servant au calcul du crédit pour études sera augmenté d'un tiers, pour atteindre $80 par mois d'études à temps plein. De plus, le montant total des crédits pour études et frais de scolarité pouvant être demandée par un autre contribuable passera de $600 à $680. Ces changements bénéficieront à 600,000 étudiants qui déduisent le crédit pour études et à 400,000 contribuables qui tirent partie des dispositions de transfert.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
-10	-25	-25	-25	-25	-110

MESURES FISCALES EN FAVEUR DES CANADIENS HANDICAPÉS

Au cours des dernières années, un certain nombre de mesures fiscales importantes ont été prises en faveur des Canadiens souffrant de handicaps. Avant 1986, l'aide offerte par la déduction pour invalidité bénéficiait uniquement aux handicapés souffrant de cécité ou confinés à un lit ou à un fauteuil roulant. En 1986, les critères d'admissibilité à cette déduction ont été étendus à tous les Canadiens dont les activités de vie quotidienne sont

sensiblement restreintes. En 1988, la déduction a été convertie en crédit et augmentée. En 1991, le crédit d'impôt a encore été accru de $125 pour atteindre $700. Cela a augmenté de $35 millions par an l'aide fiscale fédérale accordée aux Canadiens handicapés, aide qui se chiffrait au total à environ $375 millions par année. En conséquence, le nombre de bénéficiaires du crédit est passé d'environ 185,000 personnes en 1985 à 410,000 en 1990.

Outre ces mesures fiscales, le gouvernement a annoncé une stratégie nationale sur cinq ans, dotée de $158 millions, pour l'intégration des personnes handicapées. Cette stratégie a pour principaux objectifs un accès égal, l'intégration économique et la participation effective des Canadiens souffrant de handicaps à la vie nationale.

Le gouvernement continue de collaborer avec des groupes qui représentent les Canadiens handicapés afin de mieux adapter le régime fiscal à leurs besoins.

Il propose dans ce budget plusieurs nouvelles initiatives afin de promouvoir les possibilités d'emploi des personnes handicapées. Ces propositions sont le fruit de ce processus de consultations permanentes.

Nouvelles dépenses admissibles au crédit d'impôt pour frais médicaux

Le gouvernement suit en permanence les progrès réalisés dans le domaine des soins de santé afin de définir les nouveaux frais médicaux intéressant les personnes handicapées qui pourraient donner droit au crédit pour frais médicaux. À la suite de cet examen, plusieurs nouveaux articles ou frais s'ajouteront à la liste des dépenses donnant droit au crédit en question.

Parmi les dépenses supplémentaires admissibles au crédit d'impôt à compter de l'année d'imposition 1992 figurent:

- les dispositifs de signalisation visuelle ou vibratoire (par ex., les indicateurs visuels d'alerte d'incendie) destinés aux malentendants; et
- les frais des programmes de rééducation visant à palier à la perte de la parole ou de l'ouïe, notamment les cours de langage gestuel ou de lecture labiale.

Initiatives en matière d'accès et d'emploi

Pour aider les entreprises à répondre aux besoins de leurs clients ou employés handicapés, le budget de 1991 leur permettait de demander la déduction immédiate du coût des modifications apportées à des bâtiments et à des appareils existants pour répondre aux besoins précis des handicapés, par exemple des rampes intérieures ou extérieures, des ouvre-portes électriques actionnées à la main, les modifications des sanitaires et l'élargissement des passages. Ce changement visait à permettre aux Canadiens handicapés de participer de façon plus complète aux activités quotidiennes.

Les éléments suivants s'ajouteront à la liste des appareils donnant droit à une déduction immédiate à partir du lendemain de la présentation du budget:

- indicateurs de position des ascenseurs pour les handicapés visuels (par ex., panneau en braille, indicateurs phoniques);
- indicateurs visuels d'alerte-incendie pour les malentendants;
- appareils téléphoniques destinés aux malentendants;
- appareils d'écoute pour les réunions de groupe à l'intention des malentendants (par ex. systèmes de boucle FM); et
- accessoires pour ordinateur (matériel et logiciel) propres aux handicapés.

Le crédit pour études et les Canadiens handicapés

Les études constituent un moyen important d'accès à des chances égales en milieu de travail pour les Canadiens qui souffrent d'un handicap, ainsi que pour leur bonne intégration sociale.

L'importance des études postsecondaires est reconnue dans le régime fiscal, par le biais du crédit pour études et du crédit d'impôt pour frais de scolarité. Bien que ce dernier crédit soit offert aux personnes qui fréquentent à temps plein ou à temps partiel un établissement d'enseignement postsecondaire admissible au Canada, le crédit pour études peut être demandé uniquement par les étudiants à temps plein.

Or, les personnes handicapées sont souvent incapables, à cause de leur handicap, de fréquenter un établissement d'enseignement postsecondaire à temps plein. Afin d'améliorer leurs chances d'accès à l'éducation supérieure, le crédit pour études sera offert aux personnes souffrant de handicaps qui fréquentent à temps partiel un établissement d'enseignement postsecondaire admissible. Ce changement s'appliquera aux années d'imposition 1992 et suivantes.

Prestations pour invalidité du RPC/RRQ et REER

Le montant de la déduction qu'une personne peut demander au titre des cotisations versées à un REER dépend de son revenu gagné. Le budget propose de modifier la définition du «revenu gagné» à cette fin en vue d'y inclure les pensions d'invalidité versées dans le cadre du Régime de pensions du Canada ou du Régime des rentes du Québec (RPC/RRQ).

Cette mesure tient compte du fait que les pensions d'invalidité du RPC/RRQ remplacent les gains d'une personne handicapée. Elle rend le régime fiscal de ces prestations conforme à celui qui s'applique actuellement aux prestations d'invalidité à long terme imposables versées par des régimes privés. Plus de 230,000 Canadiens reçoivent une pension d'invalidité du RPC ou du RRQ.

La définition du revenu gagné sera modifiée avec effet en 1991, aux fins des cotisations de REER pour les années d'imposition 1992 et suivantes.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
-5	-15	-15	-20	-20	-75

RÉGIME D'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Le budget propose d'instaurer un régime spécial d'accession à la propriété. Cette mesure permettra aux acheteurs de maison de retirer des fonds actuellement placés dans un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) afin de financer l'achat d'une habitation sans être imposés sur le retrait. Afin de ne pas compromettre le rôle des REER à la retraite, les participants au régime devront rembourser les fonds retirés de leur REER au cours d'une période déterminée.

L'instauration du régime d'accession à la propriété stimulera la construction résidentielle et la création d'emplois. Cette mesure entre en vigueur immédiatement et sera offerte jusqu'au 1er mars 1993.

Fonctionnement du régime

D'après le nouveau régime proposé, les acheteurs de maison pourront retirer jusqu'à $20,000 de fonds de REER afin de verser un acompte sur une habitation, sans être imposés sur le retrait. L'habitation achetée pourra être une maison neuve ou un logement existant. Elle devra être achetée ou construite afin d'être occupée à titre de résidence principale par le propriétaire.

Les fonds retirés du REER devront être remis dans ce dernier en versements égaux, étalés sur 15 ans. Par exemple, si un acheteur d'habitation retirait $15,000 d'un REER dans le cadre du régime, le remboursement prévu serait de $1,000 par an ($15,000 divisé par 15 ans). Le premier remboursement devrait être effectué au plus tard le 31 décembre 1994.

Si, au cours d'une année, l'acheteur décidait de ne pas rembourser le montant prévu ou d'en rembourser une partie, la partie non remboursée serait considérée comme un retrait permanent du REER et incluse dans le revenu du particulier et, en conséquence, assujettie à l'impôt. Par exemple, si une personne dont le remboursement prévu est de $1,000 par an ne devait rembourser que $700, la différence de $300 serait incluse dans le revenu de cette personne pour l'année.

Bien des participants au régime d'accession à la propriété voudront ramener le REER à son montant initial dès que la situation leur permettra, afin de mieux prévoir leur retraite. Ces personnes pourraient choisir de rembourser plus que le montant prévu au cours de l'année. Cela diminuerait le solde à rembourser ainsi que le paiement annuel prévu pour le reste de la période de remboursement.

Étant donné que l'objet du nouveau régime est de donner accès aux fonds déjà placés dans des REER, aucune déduction ne sera accordée au titre des cotisations de REER versées par les participants au régime entre le 25 février 1992 et le 1er mars 1993, à l'exception des cotisations déduites dans le calcul du revenu pour 1991.

Pour permettre aux acheteurs éventuels de profiter le plus tôt possible de cette mesure, des détails sur ce programme, une brochure d'information et des formules d'attestation d'admissibilité sont distribués à l'heure actuelle au bureau de district de Revenu Canada, Impôt, dans tout le pays, afin d'être mis à la disposition du public.

Le coût prévu de cette mesure est faible.

PROLONGATION DE LA PÉRIODE DE PAIEMENT DES FERR

Au plus tard à la fin de l'année où le détenteur d'un REER atteint ses 71 ans, le produit du régime doit servir à acheter soit une rente, soit un fonds enregistré de revenu de retraite (FERR).

D'après les règles actuelles, les détenteurs d'un FERR doivent retirer chaque année un montant minimum égal au solde en début d'année, divisé par «90 moins l'âge». Par exemple, le contribuable qui atteint ses 71 ans en 1992 doit retirer cette année au moins 1/19, soit 5.6 pour cent de la valeur de son FERR, calculée au début de l'année. Dans l'année où le détenteur du FERR atteint ses 90 ans, il doit retirer tout le montant qui reste

au début de l'année. Le montant minimal devant être retiré peut être calculé en fonction de l'âge du conjoint du détenteur, au choix de ce dernier.

Certains observateurs ont fait remarquer que, d'après les règles actuelles, les FERR ne permettaient pas de verser un revenu viager au nombre appréciable des détenteurs de FERR qui peuvent s'attendre à vivre plus de 90 ans. Parmi les Canadiens qui atteignent 71 ans, environ 1/3 dépasseront 90 ans.

Les dispositions régissant les FERR seront modifiées de manière à permettre d'étaler le retrait du fonds sur la durée de vie restante du détenteur du FERR (ou de son conjoint). À cette fin, les règles actuelles seront remplacées par un barème de pourcentage de retrait minimum.

Le nouveau barème de retrait minimum a été déterminé de façon à ce que le niveau des retraits puisse augmenter chaque année jusqu'à l'âge de 94 ans, ce qui assurera une protection minimale contre l'inflation.

À partir de 94 ans, les paiements minimaux seront égaux à 20 pour cent de la valeur du FERR en début d'année. Cela permettra de poursuivre les paiements pendant la vie des contribuables.

Le tableau qui suit offre une comparaison des nouveaux pourcentages de paiement minimum par rapport à ceux qui sont prévus par les règles actuelles. Afin de limiter le coût de la prolongation de la période de retrait des FERR, sous forme de report d'impôt, les pourcentages de paiement minimum sont légèrement augmentés d'après les nouvelles règles, pour les personnes âgées de 71 à 77 ans.

Les nouvelles règles s'appliquent à tous les FERR auxquels les fonds sont transférés après la fin de 1992. Pour la plupart des FERR qui existent à l'heure actuelle ou qui sont souscrits avant la fin de 1992 (appelés les FERR admissibles) les pourcentages existants de paiement minimum continueront à s'appliquer jusqu'à l'âge de 77 ans. Cependant, les pourcentages moins élevés de paiement minimum, pour les personnes âgées de plus de 78 ans, s'appliqueront à tous les FERR, peu importe leur date d'achat. Cela permettra de passer sans à-coups aux nouvelles règles.

Le coût prévu de cette mesure est faible.

Tableau 4.5

Paiements minimums requis en pourcentage de l'actif du FERR

Âge[1]	Règles actuelles	Nouvelles règles
	(%)	(%)
71	5.26	7.38
72	5.56	7.48
73	5.88	7.59
74	6.25	7.71
75	6.67	7.85
76	7.14	7.99
77	7.69	8.15
78	8.33	8.33
79	9.09	8.53
80	10.00	8.75
81	11.11	8.99
82	12.50	9.27
83	14.29	9.58
84	16.67	9.93
85	20.00	10.33
86	25.00	10.79
87	33.33	11.33
88	50.00	11.96
89	100.00	12.71
90	0.00	13.62
91	0.00	14.73
92	0.00	16.12
93	0.00	17.92
94	0.00	20.00
95	0.00	20.00
96	0.00	20.00
97	0.00	20.00
98	0.00	20.00
99	0.00	20.00
100+	0.00	20.00

[1] Âge en début d'année du détenteur du FERR ou, si celui le choisit, de son conjoint.

Remarque: Pour les personnes âgées de moins de 71 ans, les pourcentages actuels de paiement minimum continuent de s'appliquer.

DÉLAI DE L'AUGMENTATION DES PLAFONDS DE PENSION ET DE REER

Le budget propose de retarder l'entrée en vigueur des plafonds majorés de cotisations aux régimes de pension agréés (RPA) et aux REER. Cette mesure permettra des économies fiscales et contribuera à stimuler la dépense plutôt que l'épargne au cours de la reprise économique.

Tableau 4.6

Plafonds des cotisations de RPA et de REER

	RPA		REER	
	Existants	Modifiés	Existants	Modifiés
	(en dollars)			
1991	12,500	12,500	11,500	11,500
1992	13,500	12,500	12,500	12,500
1993	14,500	13,500	13,500	12,500
1994	15,500	14,500	14,500	13,500
1995	Indexé	15,500	15,500	14,500
1996		Indexé	Indexé	15,500

Remarques: 1. Les montants indiqués pour les RPA s'appliquent à des régimes à cotisations définies. Les plafonds de cotisations pouvant être versées à des régimes de participation différée aux bénéfices resteront égaux à la moitié des plafonds applicables aux cotisations de RPA.

2. De manière que les prestations versées par les régimes de pension à prestations déterminées soient limitées de façon compatible avec les règles applicables aux cotisations de régimes à cotisations déterminées, l'indexation de la pension maximale de $1,722 par année de service sera repoussée à 1996, au lieu de commencer en 1995.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
0	20	100	100	100	320

PÉRIODE DE TRAITEMENT SANS INTÉRÊT

Chaque année, le gouvernement envoie plus de 12 millions de remboursements d'impôt aux particuliers. À l'heure actuelle, l'intérêt est calculé sur le remboursement d'impôt à partir de la date de production, qui est généralement le 30 avril de l'année suivante. Les déclarations produites tardivement permettent de gagner de l'intérêt sur les remboursements à partir de la date de production. Dans d'autres pays, une période ne portant pas intérêt est prévue après la date limite de production de déclaration afin de permettre le traitement de ces dernières et l'envoi des chèques de remboursement. On propose d'adopter la même méthode au Canada.

D'après la méthode proposée, l'intérêt ne commencerait à courir que le 45ième jour suivant la date limite de production de déclaration (ou 45 jours après la date effective de production, si la déclaration est produite en retard). Ce changement devrait s'appliquer aux déclarations d'impôt produites après 1992.

L'intérêt couru sur un remboursement moyen au cours des 45 jours qui suivent le 30 avril est généralement faible – environ $5 à $10 par déclaration en moyenne. Cette période de traitement sans intérêt permettra au gouvernement d'économiser $55 millions par an.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
0	55	55	55	55	220

C. LA COMPÉTITIVITÉ ET LE RÉGIME FISCAL

Contexte

Le régime fiscal canadien – impôt des particuliers, impôt des sociétés, taxes de vente et d'accise – est appelé à répondre à un certain nombre d'objectifs:

- assurer un contexte fiscal stable et prévisible qui permet aux Canadiens d'épargner et d'investir;
- contribuer à l'équité et à la réalisation des objectifs de redistribution du revenu de la société;
- procurer les fonds nécessaires au financement des programmes publics qui bénéficient à tous les Canadiens, par exemple dans le domaine des soins de santé et de l'éducation; et
- remplir ces fonctions de manière à contribuer à l'efficience économique et à ne pas nuire aux décisions du secteur privé en faussant les signaux du marché.

Lorsque l'on détermine la structure du régime fiscal en fonction de ces objectifs, il faut bien tenir compte de la compétitivité internationale de l'économie canadienne et de la mesure dans laquelle notre politique fiscale peut promouvoir notre position concurrentielle. Le régime fiscal, s'il constitue un facteur important, ne peut à lui seul résoudre les problèmes de compétitivité. La situation économique globale, la conjoncture sur les marchés des produits, le cadre institutionnel et, plus particulièrement, les mesures prises par les entreprises et par les travailleurs pour accroître la productivité et contenir les coûts jouent un rôle plus important que les impôts. Par exemple, les mesures visant à stabiliser l'inflation et à réduire les taux d'intérêt auront un effet appréciable et durable sur la prospérité à long terme du Canada, notamment en abaissant le coût du capital permettant de financer les investissements productifs. De même, la réduction du déficit par les restrictions des dépenses donnera la possibilité de réduire le fardeau fiscal imposé aux Canadiens par le gouvernement fédéral.

L'efficacité du régime fiscal dans la promotion de la compétitivité économique dépend à la fois de la pression fiscale et de la composition et de la structure des différents prélèvements. Les impôts provinciaux et leurs relations avec les impôts fédéraux jouent évidemment un rôle important dans un système fédéral.

Les importants changements apportés aux régimes de fiscalité directe et indirecte au niveau fédéral au cours des dernières années ont considérablement amélioré la structure

du régime fiscal canadien. Ces réformes visaient à réduire l'influence des impôts sur les décisions des entreprises, ainsi qu'à répartir plus équitablement le fardeau fiscal dans l'économie.

Analyse de la réforme fiscale par l'OCDE

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a étudié l'effet de la réforme fiscale dans son étude économique du Canada pour 1989-1990, déclarant que, lorsque les réformes seraient entièrement en oeuvre, le régime fiscal canadien engendrerait moins de distorsions et protègerait mieux le revenu réel, après impôts, des bénéficiaires à faible revenu. Il renforcerait également la compétitivité internationale du Canada, ce qui est important pour concrétiser les avantages des mesures de réforme structurelle, notamment le libre-échange.

Les réformes apportées au régime d'impôt sur le revenu ont consisté à élargir l'assiette des impôts, à abaisser les taux d'imposition et à réduire au minimum le recours à des mesures incitatives spéciales, de manière que les décisions des particuliers et des entreprises soient fondées davantage sur les signaux du marché que sur des considérations d'ordre fiscal.

La réforme du régime de la taxe de vente a éliminé le désavantage que l'ancienne taxe de vente fédérale imposait aux fabricants intérieurs qui devaient concurrencer les importations, tout en éliminant la taxe cachée qui frappait les intrants des exportateurs.

Pris dans leur ensemble, ces changements se sont traduits par un régime fiscal qui soutient davantage la croissance économique, l'investissement et la compétitivité. De plus, les réformes ont produit une structure fiscale plus sûre et plus stable, ce qui est essentiel pour l'obtention des recettes nécessaires à la gestion du déficit.

Le niveau des impôts et taxes prélevés au Canada est à peu près comparable à ce qu'il est dans les autres pays développés. En 1989, les recettes fiscales représentaient dans leur ensemble environ 35 pour cent du produit intérieur brut (PIB) au Canada. Le gouvernement fédéral prélève un peu moins de la moitié du total et les administrations provinciales et locales, un peu plus de la moitié. Le graphique 4.1 montre que le Canada vient au troisième rang, parmi les pays du G-7, pour ce qui est du fardeau fiscal global le plus faible par rapport au PIB.

Le niveau des impôts appliqués au Canada ne peut être séparé du niveau des dépenses et de la situation budgétaire du gouvernement. Le niveau des prélèvements fiscaux est déterminé en grande partie par la demande de services publics, qui reflète les valeurs des citoyens. Au Canada, par exemple, les services de santé et l'aide à la formation professionnelle et à l'éducation constituent d'importants services assurés par le secteur public. Ils nécessitent des recettes fiscales plus élevées, mais ils réduisent les coûts privés engagés par les entreprises et les particuliers. Il faut en tenir compte dans les comparaisons internationales.

Comparaison des frais de soins de santé au Canada et aux États-Unis

Aux États-Unis, la proportion du revenu national consacrée aux soins de santé a considérablement augmenté. Au cours des vingt dernières années, le coût des soins de santé est passé de 7.4 à 11.0 pour cent du PIB aux États-Unis. Au Canada, ces coûts sont passés de 7.1 à 8.7 pour cent. Le Canada consacre une plus faible partie de son revenu aux soins de santé, tout en ayant un régime qui couvre toute la population. Aux États-Unis, par contre, plus de 30 millions d'Américains, dont un grand nombre sont des adultes qui travaillent, n'ont pas d'assurance-santé.

Les dépenses privées d'assurance-santé assumées par les employeurs sont quatre à cinq fois plus élevées aux États-Unis qu'au Canada. Même si, au Canada, la plupart des employeurs offrent une certaine protection supplémentaire en matière de santé, la majeure partie de ces coûts est assurée par les régimes publics. Aux États-Unis, par contre, les employés dépendent davantage de régimes privés d'assurance pour couvrir leurs dépenses de soins de santé.

Les coûts des soins de santé sont encore plus élevés aux États-Unis pour les petites entreprises, qui ne peuvent bénéficier des rabais accordés par les assureurs aux employeurs plus importants. Aux États-Unis, le coût annuel des soins de santé par employé, pour les petites entreprises, dépasse maintenant les $3,500 (dollars canadiens) selon une étude préparée par la Fédération nationale des entreprises indépendantes.

Dans son budget de 1991, le gouvernement avait annoncé que, dans le cadre de son initiative pour la prospérité, il examinerait le régime fiscal afin de déterminer les améliorations à y apporter éventuellement. Il propose dans ce budget une série d'importantes initiatives fédérales qui amélioreront la compétitivité de l'économie canadienne. Ces mesures sont résumées au tableau 4.7.

Tableau 4.7

Mesures visant à accroître la compétitivité

Effets sur les recettes fédérales

Mesure	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
			(millions de dollars)			
Hausse de la déduction pour amortissement du matériel de fabrication et transformation, de 25% à 30%	-40	-110	-160	-195	-225	-730
Réduction de deux points du taux d'imposition des bénéfices de fabrication et transformation	0	-150	-400	-470	-530	-1,550
Réduction, de 10% à 5%, de la retenue fiscale sur les dividendes directs	-10	-55	-95	-125	-145	-430
Rationalisation de l'administration des crédits d'impôt pour R-D	0	-50	-55	-60	-65	-230
Ciblage de l'exonération des gains en capital en faveur des actions	10	80	210	315	365	980
Accroissement des encouragements aux fonds de capital de risques des travailleurs	0	-5	-5	-5	-5	-20
Mesures pour le financement de la petite entreprise	-20	-20	-10	-10	-10	-70
Total	-60	-310	-515	-550	-615	-2,050

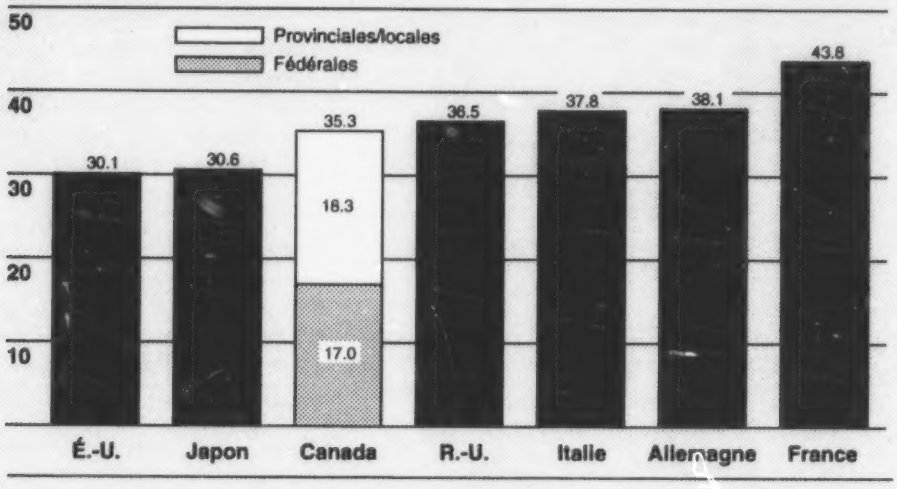
FABRICATION ET TRANSFORMATION

Le secteur de la fabrication-transformation (F-T) représente près d'un cinquième du PIB et de l'emploi au Canada. Sa santé économique exerce une influence importante sur la prospérité du Canada. Il s'agit également d'un secteur très exposé à la concurrence internationale. Cette dernière exerce des pressions toujours croissantes, à mesure que des obstacles à la circulation des biens, des services et des capitaux tombent entre les pays et que le progrès technique donne aux entreprises de plus en plus le choix de leur lieu d'implantation. Cette situation offre aux entreprises canadiennes la possibilité de se développer, en particulier dans le secteur F-T, dont plus de 40 pour cent de la production est exporté. Par ailleurs, cette situation expose les entreprises canadiennes à une concurrence accrue sur le plan des investissements internationaux et des parts de marché.

Dans tous les pays, le secteur de la transformation et de la fabrication traverse une période de restructuration. Le processus n'est pas achevé au Canada. Il faut en faire davantage si l'on veut que le secteur F-T canadien reste compétitif au niveau international.

Trois changements fiscaux permettront d'améliorer la compétitivité des entreprises de fabrication et de transformation au Canada. Ces modifications les aideront à se restructurer afin d'améliorer leur productivité et d'exploiter les possibilités que présente le marché mondial:

Graphique 4.1
Niveau des recettes fiscales dans les pays du G-7, 1989



Source : Statistique des recettes des pays membres de l'OCDE, 1965-1990 (les données les plus récentes datent de 1989).

- une hausse de l'amortissement fiscal des machines et du matériel de fabrication et de transformation;
- une réduction du taux d'imposition des bénéfices F-T; et
- une réduction de la retenue fiscale frappant les dividendes directs.

TAUX D'AMORTISSEMENT

Le taux auquel les immobilisations peuvent être amorties dans le calcul du revenu imposable joue un rôle extrêmement important dans les décisions d'investissement. Un amortissement plus rapide au début permet d'abaisser le coût après impôt au moment où cela est le plus important, c'est-à-dire au cours des premières années. Cela permet d'accroître le taux de rendement d'un investissement.

Le gouvernement se propose de porter de 25 à 30 pour cent le taux d'amortissement des machines et du matériel de fabrication et de transformation admissibles.

Le taux d'amortissement majoré s'appliquera aux achats, après la date de présentation du budget, de machines et de matériel de fabrication et de transformation qui relèveraient autrement de la Catégorie 39 de l'annexe II du Règlement de l'impôt sur le revenu.

Biens admissibles au taux d'amortissement majoré (Catégorie 39)

Les biens admissibles à la Catégorie 39 comprennent les machines et le matériel destinés à servir directement ou indirectement à la fabrication ou à la transformation de biens destinés à la vente ou à la location.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
–40	–110	–160	–195	–225	–730

RÉDUCTION DU TAUX D'IMPOSITION DES BÉNÉFICES DE FABRICATION ET DE TRANSFORMATION

La majoration du taux d'amortissement des machines et du matériel de fabrication et de transformation améliorera la compétitivité du Canada en attirant de nouveaux investissements. Les investisseurs tiennent également compte du taux nominal d'imposition qui influe sur le rendement financier à long terme et l'intérêt économique présenté par un pays particulier. Les taux relatifs d'imposition d'un pays à l'autre influent également sur la répartition des bénéfices et des dépenses des multinationales. Ces dernières sont incitées à s'organiser de manière à dégager un bénéfice dans les pays où les impôts sont peu élevés, ainsi qu'à majorer leurs frais de financement et leurs autres dépenses là où les taux d'imposition sont élevés. Ces dispositions réduisent évidemment les recettes fiscales des pays qui pratiquent des taux d'imposition élevés.

L'importance de ces facteurs dans le secteur de la fabrication et de la transformation se traduit par le fait que le taux d'imposition appliqué aux bénéfices dans le secteur en question a toujours été plus faible que le taux général d'imposition applicable au revenu des sociétés.

À l'heure actuelle, les bénéfices de fabrication et de transformation donnent droit à une réduction de 5 pour cent par rapport au taux général d'imposition – ce qui les rend imposables à 23 pour cent plutôt qu'à 28 pour cent.

Le budget propose une nouvelle réduction qui fera passer le taux à 21 pour cent. Ce changement entrera en vigueur progressivement, une première réduction d'un point entrant en vigueur le 1er janvier 1993 et la deuxième, le 1er janvier 1994.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
0	–150	–400	–470	–530	–1,550

RÉDUCTION DE LA RETENUE FISCALE SUR LES DIVIDENDES DIRECTS

La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit une retenue fiscale de 25 pour cent sur les dividendes versés aux non résidants. Le Canada a réduit ce taux dans le cas de nombreux pays avec lesquels il a conclu une convention fiscale. Jusqu'ici le Canada a été disposé à ramener le taux de la retenue prévu dans les conventions fiscales conclues avec nos

principaux partenaires commerciaux à 15 pour cent dans le cas des dividendes de portefeuille et à 10 pour cent dans le cas des dividendes directs – ceux qui sont versés par une filiale canadienne à une société mère étrangère ou à une autre société qui détient une participation importante dans la filiale.

Le taux de la retenue fiscale applicable aux dividendes a un effet analogue à celui du taux nominal d'imposition sur les décisions des entreprises à capitaux étrangers qui envisagent de réaliser de nouveaux investissements au Canada ou d'y accroître leurs activités existantes. La retenue fiscale appliquée aux bénéfices après impôts distribués par une filiale canadienne peut représenter un fardeau fiscal supplémentaire pour la multinationale et, par conséquent, se traduire par des investissements moins élevés au Canada. Étant donné que les retenues fiscales sont négociées selon les principes de réciprocité, des retenues fiscales élevées sur les dividendes directs peuvent également nuire aux projets d'investissement des multinationales canadiennes.

La plupart des dividendes versés à l'étranger sur les investissements directs au Canada sont soumis à une retenue fiscale de 10 pour cent. Ce taux est supérieur au niveau que la plupart des autres pays sont disposés à accepter. La convention type de l'OCDE, qui sert généralement de base dans la négociation de conventions fiscales, propose une retenue fiscale égale à 5 pour cent des dividendes. De plus, les membres de la Communauté économique européenne ont convenu d'éliminer les retenues fiscales sur les dividendes directs entre eux le 1er janvier 1992.

Dans le contexte international actuel, où les capitaux d'investissement ne se laissent pas arrêter par les frontières internationales, un taux élevé de retenue fiscale constitue un obstacle aux mouvements de capitaux et aux investissements au Canada. Dans le cadre de la restructuration qui se déroule à l'échelle mondiale, le Canada ne doit rien faire qui puisse nuire à notre capacité d'attirer une part satisfaisante des nouveaux investissements à l'échelle mondiale.

C'est pourquoi le gouvernement est disposé, dans la négociation de conventions fiscales, à commencer à réduire le taux de la retenue fiscale applicable aux dividendes directs à compter du 1er janvier 1993. Ce taux sera ramené à 5 pour cent en cinq ans. Les réductions éventuelles de taux devraient être réciproques, ce qui bénéficierait aux entreprises canadiennes qui investissent à l'étranger aussi bien qu'aux entreprises étrangères qui investissent au Canada. La réduction proposée du taux de la retenue fiscale bénéficiera aux entreprises de tous les secteurs.

Incidence sur les recettes
(si les réductions commencent en 1993)

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
–10	–55	–95	–125	–145	–430

Incidence des changements

Ces trois importantes modifications structurelles exerceront un effet positif sur les projets d'investissement dans le secteur de la fabrication et de la transformation au Canada, en accroissant le taux de rendement des nouveaux capitaux investis. Les entreprises seront donc incitées à investir davantage au Canada.

Le relèvement immédiat des taux d'amortissement incitera les entreprises à devancer en 1992 des investissements prévus pour 1993 et 1994. En effet, les entreprises bénéficieront alors d'un avantage fiscal plus marqué, puisque ces amortissements plus élevés réduiront les bénéfices imposables à 24 pour cent (si l'on compte la surtaxe de 3 pour cent) en 1992, plutôt qu'au taux de 23 pour cent ou de 22 pour cent les années suivantes. Cette modification du profil des investissements devrait contribuer à la reprise économique en 1992.

Le tableau qui suit illustre les avantages découlant de la réduction du taux d'imposition dans le secteur de la fabrication et de la transformation ainsi que du taux de la retenue fiscale, une fois que ces mesures seront entièrement en vigueur. Prenons le cas d'une entreprise américaine qui se demande si elle doit développer ses activités de fabrication aux États-Unis ou au Canada, où elle a une filiale. Avant les changements proposés dans ce budget, la filiale canadienne était désavantagée de 4 points sur le plan fiscal. Grâce aux changements proposés, y compris la réduction du taux d'imposition du secteur de la fabrication et de la transformation, le taux nominal moyen d'imposition des bénéfices réalisés par la filiale canadienne diminuerait de 5 points, de sorte que le taux serait plus faible qu'aux États-Unis.

Tableau 4.8

Taux effectifs d'imposition des bénéfices de fabrication et de transformation réalisés au Canada et aux États-Unis

	Bénéfices réalisés par la filiale canadienne		Bénéfices réalisés par la société mère américaine
	Actuels	Proposés	
	(en pourcentage)		
Fédéral[1]	24	22	34
Provinces/États[2]	13	13	5
Impôt total sur les bénéfices	37	35	39
Retenue fiscale nette[3]	6	3	s/o
Total – impôt sur les bénéfices et retenue fiscale	43	38	39

[1] Taux d'imposition de base dans le secteur F-T plus surtaxe de 3 pour cent.

[2] Les taux d'imposition des provinces et États sont des moyennes. Les taux effectifs varient selon l'État ou la province considéré. Le taux d'imposition des États reflète le fait que certains des impôts d'États sont déductibles au niveau fédéral aux États-Unis.

[3] La retenue fiscale s'applique aux dividendes versés à la société mère étrangère sur les bénéfices après impôts de la filiale.

Dans le cas d'une entreprise canadienne (qui n'est pas assujettie à la retenue fiscale), la réduction de taux permettra d'obtenir un taux nominal d'imposition sensiblement plus faible au Canada qu'aux États-Unis (35 pour cent contre 39 pour cent).

Incidence des modifications proposées dans le budget sur l'incitation à investir au Canada et aux États-Unis

Toute comparaison des régimes fiscaux appliqués dans différents pays doit tenir compte de l'ensemble du régime fiscal, et non seulement de certains de ses éléments, comme les taux d'amortissement.

Les taux effectifs marginaux d'imposition servent souvent à mesurer l'effet du régime fiscal sur les décisions d'investissement. Ce calcul tient compte de l'effet global du taux nominal d'imposition des bénéfices des sociétés, des taux d'amortissement et des impôts et taxes provinciaux ou des États.

Le tableau qui suit illustre l'effet des changements annoncés dans ce budget.

Il compare le taux effectif marginal d'imposition d'un investissement en machines et en équipement d'une importante entreprise de fabrication au Canada et aux États-Unis.

	Régime actuel	Régime proposé
	(en pourcentage)	
Canada	23.4	20.6
États-Unis	21.6	21.6
Écart	1.8	-1.0

Les changements proposés dans ce budget abaisseront d'environ 2.8 point le taux effectif marginal d'imposition d'un investissement en machines et en équipement réalisé au Canada par une grande entreprise manufacturière – de sorte que ce taux sera d'environ un point plus faible que le taux effectif marginal d'imposition d'un nouvel investissement comparable effectué aux États-Unis.

RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET DÉVELOPPEMENT EXPÉRIMENTAL (RS-DE)

Des programmes de recherche-développement permettent de créer des technologies nouvelles et améliorées. Les travaux RS-DE qui aboutissent ont généralement des retombées dans toute l'économie, au-delà des entreprises qui ont directement participé aux travaux. C'est pourquoi l'importance de la recherche-développement a été soulignée lors des consultations menées par le gouvernement sur la prospérité.

Des études effectuées récemment par le Conference Board et d'autres organismes ont démontré que le Canada offrait l'un des systèmes d'encouragements fiscaux à la RS-DE les plus généreux au monde. Les principales dispositions sont constituées par l'amortissement à 100 pour cent de toutes les dépenses de RS-DE (qu'elles soient courantes ou en immobilisations, bâtiments exclus) et le crédit d'impôt à l'investissement au titre des dépenses de RS-DE entreprises au Canada.

Le crédit d'impôt à la RS-DE

Les encouragements fiscaux offerts actuellement au niveau fédéral aux activités de RS-DE au Canada comprennent la déductibilité intégrale des dépenses courantes et de certaines dépenses d'immobilisations. Ces dépenses donnent droit en outre à un crédit d'impôt à l'investissement d'au moins 20 pour cent. Le taux du crédit est de 30 pour cent pour les dépenses de RS-DE engagées dans les régions de l'Atlantique et de la Gaspésie.

Les corporations privées admissibles dont le contrôle est canadien peuvent recevoir un crédit d'impôt égal à 35 pour cent des dépenses de RS-DE admissibles. La partie inutilisée du crédit d'impôt de 35 pour cent est entièrement remboursable à l'égard de la première tranche de $2 millions de dépenses courantes par année. Des crédits d'impôt acquis à l'égard des dépenses courantes supérieurs au plafond de $2 millions et des dépenses en immobilisations, lorsque ces crédits ne peuvent être utilisés, donnent droit à un remboursement de 40 pour cent.

En 1989, les entreprises canadiennes ont acquis pour plus de $800 millions de crédits d'impôt à l'investissement en RS-DE – dont plus de $100 millions ont été versés sous forme de remboursements d'impôt.

Dans son budget de 1991, le gouvernement fédéral avait indiqué qu'il étudierait les modifications à apporter éventuellement au crédit d'impôt à la RS-DE afin d'en faciliter l'utilisation par les contribuables. Depuis, le ministère des Finances, de concert avec Revenu Canada et Industrie, Sciences et Technologie Canada, a étudié la question avec d'importants groupements industriels et des entreprises particulières.

Ces débats ont révélé des possibilités d'amélioration. Le gouvernement propose dans ce budget de rationaliser l'administration du système de crédit d'impôt à la RS-DE afin de la rendre plus efficace. Grâce à ces changements, le crédit d'impôt à la RS-DE sera accru d'environ $230 millions au cours des cinq prochaines années.

Le budget indique les secteurs de changement, qui sont décrits ci-après.

Domaines d'amélioration

Les consultations menées jusqu'ici auprès de l'industrie ont fait ressortir deux principaux domaines d'examen:

- le régime applicable aux immobilisations qui servent à la fois à la recherche et à la production; et
- la répartition de certains frais généraux et dépenses administratives entre la RS-DE et les autres activités.

Selon les règles actuelles, des crédits d'impôt sont accordés au titre d'immobilisations qui servent «en totalité ou presque» – c'est-à-dire à 90 pour cent ou plus – à des activités de RS-DE. L'équipement qui sert à plus de 10 pour cent à des activités de production ne donne droit à aucun crédit. Des préoccupations ont été exprimées par les entreprises qui effectuent des recherches ou la mise au point de produits sur les lieux de production. Dans certains cas, ces entreprises ne peuvent bénéficier du crédit d'impôt au titre du matériel qui sert à la fois à la RS-DE et à la fabrication. Alors qu'il pourrait être plus efficace, dans

certains cas, de résoudre les problèmes de mise au point des produits sur les lieux de production, les entreprises peuvent être obligées de prévoir des installations en double de manière que les installations de recherche donnent droit au crédit d'impôt à la RS-DE.

Il peut arriver également qu'un matériel serve initialement à la recherche-développement, avant d'être consacré à d'autres activités. On en trouve un exemple dans le cas des usines-pilotes qui, lorsqu'elles donnent de bons résultats, peuvent être converties à la fabrication de produits nouveaux. Ce genre de situation amène des questions tant sur le niveau que sur le calendrier d'application des encouragements à accorder à la RS-DE.

Un autre sujet de préoccupation tient à la répartition des frais généraux et des dépenses administratives. Lorsqu'il détermine si une dépense donne droit à un crédit d'impôt, le contribuable doit démontrer qu'il s'agit d'une dépense supplémentaire, c'est-à-dire qui n'aurait pas été engagée si l'activité de RS-DE n'avait pas eu lieu. L'obligation de documenter le caractère supplémentaire des frais généraux et administratifs peut se traduire par un fardeau non négligeable pour le contribuable, notamment les entreprises relativement petites qui n'ont pas toujours de systèmes comptables détaillés. Cette obligation risque également de favoriser les installations qui sont consacrées uniquement à la RS-DE.

Le gouvernement mettra au point des propositions répondant à ces préoccupations lors de consultations qu'il mènera auprès de l'industrie. Les changements devraient être annoncés cet été.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
0	–50	–55	–60	–65	–230

CIBLAGE DE L'EXONÉRATION DES GAINS EN CAPITAL EN FAVEUR DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS

Le régime fiscal comporte plusieurs encouragements à l'investissement. Ces encouragements doivent être révisés périodiquement de manière à tenir compte des ressources financières du gouvernement ainsi que de l'évolution de la situation économique. Dans cet ordre d'idées, le budget propose de cibler l'exonération globale des gains en capital en faveur des placements en actions en supprimant l'exemption de $100,000 sur les biens immobiliers achetés après février 1992 et en la limitant aux immeubles achetés avant mars 1992.

Cette initiative répond à une demande croissante de capitaux d'investissement dans l'économie. Combinée aux initiatives proposées dans ce budget afin d'améliorer la compétitivité du secteur de la fabrication et de rendre les encouragements à la RS-DE plus efficaces, cette mesure contribuera à orienter les ressources financières vers des investissements productifs plus susceptibles d'accroître la capacité concurrentielle du Canada sur les marchés internationaux.

Cette modification ne s'applique pas aux biens immobiliers utilisés dans une entreprise exploitée activement. Par exemple, si le propriétaire d'une quincaillerie vent un immeuble qui servait principalement à l'exploitation de son entreprise, il aura droit à l'exonération globale de gains en capital sur la totalité du gain en capital réalisé. Cette nouvelle mesure ne touche pas non plus l'exonération de $500,000 applicable aux actions de petites entreprises et aux biens agricoles admissibles, ni l'exemption accordée sur les résidences principales.

Afin d'assurer une transition harmonieuse concernant les biens immobiliers existants, les gains en capital accumulés jusqu'à la date de présentation du budget continueront d'être admissibles à l'exemption. Lorsqu'une personne réalise des gains sur ces biens, le montant admissible sera calculé selon une formule simple qui établit au prorata le gain total réalisé en fonction de la période de détention antérieure et postérieure à la date de présentation du budget.

Par exemple:

Jean a acheté le 1er mars 1988 un duplex qu'il a payé $90,000. Un an plus tard, il a apporté pour $10,000 d'améliorations à son logement. Il vend son duplex $180,000 en février 1994.

Son gain en capital total est de $80,000 (le prix de vente de $180,000 moins le coût de $100,000).

Il a été propriétaire du duplex pendant 48 mois avant mars 1992.

Au total, il en a été propriétaire pendant 72 mois.

Jean applique la formule suivante pour déterminer le montant de gains en capital qui donne droit à l'exemption à vie.

	Gains en capital	$ 80,000
X	[Nombre de mois de détention avant mars 1992] / Nombre total de mois de détention	48/72
=	Gains admissibles à l'exemption à vie	$53,333

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
10	80	210	315	365	980

FONDS DE CAPITAL DE RISQUE DE TRAVAILLEURS

Le budget propose d'apporter trois modifications au régime des fonds de capital de risque de travailleurs. Ces changements consistent à accroître le crédit maximal offert pour les placements dans ces fonds, à assouplir les critères d'admissibilité dans le cas des fonds nationaux et à augmenter la limite de taille des entreprises dans lesquelles un fonds peut prendre une participation. Ces modifications viennent à l'appui de la compétitivité de l'économie canadienne en favorisant la constitution de bassins de capital de risque plus importants.

Qu'est-ce qu'une corporation à capital de risque de travailleurs?

Les corporations à capital de risque de travailleurs (CCRT) sont des fonds de placement établis par des organisations de travailleurs, dans lesquels des personnes mettent leur argent en commun afin d'acheter des actions de petites entreprises. Le gouvernement fédéral et certaines provinces accordent des crédits d'impôt aux personnes qui versent des fonds à des CCRT.

Pour donner droit aux crédits, les fonds doivent se conformer à certaines règles – par exemple, limiter leurs placements à des actions de petites entreprises et exiger des cotisants qu'ils laissent leur argent dans le fonds pendant un certain temps. Ces règles ont pour but de s'assurer que les petites entreprises bénéficient de l'aide prévue.

Les crédits d'impôt équivalent à 20 pour cent de la cotisation versée, à concurrence d'un plafond. Dans certains cas, les crédits d'impôt peuvent être obtenus à la fois au niveau fédéral et au niveau provincial, de sorte que le cotisant peut avoir droit à des crédits allant jusqu'à 40 pour cent au total.

Le gouvernement fédéral accorde un crédit d'impôt au titre des fonds nationaux de capital de risque de travailleurs et fournit un crédit équivalent dans le cas des fonds provinciaux admissibles. Le crédit actuel, dans le cas des sommes placées dans des fonds nationaux de capital de risque de travailleurs, est égal à 20 pour cent du coût des actions acquises sur la première tranche de $3,500 de placement (le crédit maximal est donc de $700 par an). Ce plafond sera porté à $5,000, de manière que le crédit d'impôt maximal passe à $1,000. Dans le cas des fonds provinciaux, le gouvernement fédéral accorde un crédit égal à celui offert par la province, à concurrence de $700. Ce maximum sera lui aussi porté à $1,000 par an. Ces plafonds majorés accroîtront le bassin de capital de risque disponible dans l'économie, ce qui aidera les entreprises en développement qui peuvent avoir du mal à se financer par des moyens plus traditionnels.

D'après les règles actuelles, les fonds nationaux de capital de risque de travailleurs doivent être créés par un organisme national de travailleurs composé d'au moins deux syndicats dont chacun représente des travailleurs de plus d'une province. Le budget propose d'assouplir cette condition en admettant les fonds de capital de risque qui sont constitués par un seul syndicat, à condition que celui-ci représente des travailleurs d'au moins deux provinces. Cette modification encouragera la constitution de bassins plus vastes de capital de risque par la création de nouveaux fonds de travailleurs, tout en maintenant l'orientation nationale du crédit accordé au niveau fédéral.

Un certain nombre de restrictions s'appliquent actuellement aux fonds de capital de risque de travailleurs, afin de s'assurer que les capitaux sont placés dans des petites et moyennes entreprises. L'une des restrictions veut que le fonds concentre ses placements dans des entreprises dont l'actif total ne dépasse pas $35 millions. Le budget propose de porter ce plafond à $50 millions. Le nouveau plafond s'applique non seulement aux fonds de capital de risque de travailleurs, mais aussi aux régimes de revenu de retraite qui placent des fonds dans de petites entreprises canadiennes, soit directement, soit par le truchement de corporations, de sociétés en commandite ou de fiducies de placement dans des petites entreprises. En procédant à des placements de ce genre, les régimes de revenu de retraite obtiennent le droit de détenir des avoirs étrangers supplémentaires dans leur portefeuille.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
0	–5	–5	–5	–5	–20

MESURES D'AIDE AU FINANCEMENT DES PETITES ENTREPRISES

Le secteur de la petite entreprise joue un rôle important dans l'activité économique et la création d'emplois. Conscient de ce fait, le gouvernement fédéral prévoit dans son régime fiscal un certain nombre de dispositions destinées expressément aux petites entreprises (voir l'encadré). Ces mesures fournissent aux petites entreprises canadiennes plus de $3 milliards d'aide chaque année.

Dans le contexte économique actuel, plus d'une petite entreprise est confrontée à de graves problèmes de trésorerie. Malgré les efforts de rationalisation et de compression des coûts, de nombreuses petites entreprises ont du mal à faire face à leurs frais de financement à cause d'une diminution de leurs ventes.

Afin de renforcer l'aide à la petite entreprise et de contribuer à relancer l'économie, le gouvernement propose deux mesures en faveur de la petite entreprise:

- un nouveau programme de «financement pour la petite entreprise» (FPE), une mesure temporaire destinée aux petites entreprises en difficultés financières; et,
- l'élargissement du champ d'application de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE), grâce au relèvement du plafond applicable à un prêt particulier, qui passe de $100,000 à $200,000.

RÉGIME FISCAL DE LA PETITE ENTREPRISE

Le régime fiscal fédéral apporte une aide appréciable aux petites entreprises au Canada.

Taux d'imposition réduits

Les petites entreprises bénéficient d'une déduction spéciale qui ramène leur taux d'impôt fédéral de 28.8 à 12.8 pour cent (surtaxe de 3 pour cent comprise) sur la première tranche de $200,000 de revenu d'entreprise.

Exemption à vie pour gains en capital

L'exemption à vie pour gains en capital encourage les particuliers à investir dans les petites entreprises. Le produit de la vente d'actions de petites entreprises admissibles donne droit à une exemption de $500,000. En outre, seulement 75 pour cent des gains en capital réalisés au-delà de l'exemption sont imposables.

Crédits d'impôt à la recherche-développement

Les petites entreprises ont droit aux encouragements les plus généreux à la recherche-développement dans tous les pays du G-7, y compris un crédit d'impôt remboursable de 35 pour cent (au lieu du taux général de 20 pour cent), qui leur permet d'obtenir directement une aide financière du gouvernement fédéral.

Dans l'ensemble, le régime fiscal fédéral offert aux petites entreprises canadiennes est l'un des plus profitables qui soit dans le monde industrialisé. Par comparaison avec les États-Unis, par exemple, le taux d'imposition est moins élevé au Canada, les encouragements à la R&D sont plus généreux et les impôts sur les dividendes et les gains en capital réalisés sur les placements dans des petites entreprises sont plus bas. Toutes ces caractéristiques s'ajoutent aux autres avantages fournis par l'État, par exemple un système des soins de santé financé par les fonds publics.

Programme de financement pour la petite entreprise

Ce programme sera accessible aussi bien aux sociétés qu'aux entreprises non constituées en société. Afin que ce programme puisse être mis en vigueur rapidement, il sera régi par des règles analogues à celles qui s'appliquaient aux obligations pour le développement de la petite entreprise et aux obligations pour la petite entreprise en 1987, avant la cessation de ces programmes.

Le programme FPE permettra aux petites entreprises admissibles d'emprunter des fonds à des taux d'intérêt inférieurs aux taux normaux du marché commercial, en permettant au prêteur de considérer les intérêts reçus comme des dividendes – ce qui leur permettra, s'il s'agit d'une société, d'avoir droit à la déduction pour dividendes entre corporations et, s'il s'agit d'un particulier, au crédit d'impôt pour dividendes. Ce programme permettra aux prêteurs d'exiger des taux d'intérêt moins élevés des petites entreprises, tout en obtenant le même taux de rendement après impôts.

Le programme FPE permettra aux petites entreprises admissibles, constituées ou non en sociétés, d'émettre des titres de financement pour la petite entreprise après la date de présentation du budget et avant janvier 1993.

Les titres de financement de petites entreprises devront être assortis d'un terme non inférieur à un an et non supérieur à cinq ans, et avoir un principal d'au moins $10,000 mais d'au plus $500,000.

Le tableau qui suit illustre les avantages du programme de Financement pour la petite entreprise, pour un prêt de $100,000.

Tableau 4.9

Illustration des effets du programme FPE

	Sans le programme	Avec le programme
Principal	$ 100,000	$ 100,000
Taux d'intérêt présumé	10%	10%
Réduction des frais de financement due au FPE[1]	0	-4%
Taux de financement effectif	10%	6%
Coût de financement pour l'emprunteur	$ 10,000	$ 6,000
Économie pour l'emprunteur	0	$ 4,000

[1] Le montant exact de la réduction de taux d'intérêt dépendra de la situation de chaque prêteur.

Le programme FPE ne sera accessible qu'aux sociétés, aux particuliers et aux sociétés de personnes qu'on peut raisonnablement considérer comme incapables d'obtenir des capitaux d'emprunt à des conditions normales. Plus particulièrement, l'accès au programme se limitera aux petites entreprises qui:

- en raison de difficultés financières, sont ou peuvent s'attendre à être en défaut de paiement sur une dette envers une personne avec laquelle l'entreprise n'a pas de lien de dépendance;
- émettent l'obligation dans le cadre d'une proposition agréée par un tribunal ou d'un concordat conclu avec les créanciers aux termes de la *Loi sur la faillite*; ou
- émettent l'obligation alors que la totalité ou presque (c'est-à-dire 90 pour cent ou plus) de l'actif de l'emprunteur est sous le contrôle d'un séquestre, d'un séquestre-gérant, d'un administrateur-séquestre ou d'un syndic de faillite.

Loi sur les prêts aux petites entreprises

La *Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE)*, adoptée en 1961, aide les petites entreprises à obtenir un financement pour leurs investissements en prévoyant des garanties sur les prêts accordés par des bailleurs de fonds de type classique pour financer l'achat de terrains, de locaux et d'équipement fixe ou mobile. Depuis 1961, plus de 280,000 prêts représentant plus de $7.6 milliards au total ont été autorisés sous le régime de la loi.

Depuis 1980, l'encours maximal des prêts accordés à une entreprise déterminée aux termes de la loi est fixé à $100,000. Pour répondre aux instances exprimées par les petites entreprises et pour tenir compte des changements intervenus au cours de dix dernières années, le gouvernement prendra des mesures afin de modifier la loi le plus tôt possible pour doubler son plafond en le portant à $200,000.

La loi qui autorise actuellement le programme LPPE expire le 31 mars 1993. Dans le cadre des nouvelles dispositions législatives que le gouvernement se propose de présenter à l'automne de 1992 afin de prolonger le programme, on examinera la possibilité de modifier

d'autres conditions qui le régissent de manière à tenir compte des préoccupations et des besoins actuels exprimés par les petites entreprises et le domaine bancaire.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
–20	–20	–10	–10	–10	–70

LES AUTRES MESURES POSSIBLES

Avec ces changements, le gouvernement a pris des mesures afin d'assurer la compétitivité du régime fiscal canadien. Au cours des prochains mois, des travaux se poursuivront dans un certain nombre de domaines.

Le gouvernement mènera ses dernières consultations auprès des milieux de la recherche-développement au sujet des propositions précises visant à améliorer l'administration du système d'encouragements fiscaux à la RS-DE.

Le gouvernement poursuivra ses consultations dans le cadre de l'initiative pour la prospérité. Les consultations porteront sur un large éventail de questions, notamment le contexte macroéconomique, le cadre réglementaire et le système d'éducation et de formation.

Enfin, les provinces ont un rôle important à jouer dans la promotion de la compétitivité. Les politiques structurelle, fiscale et réglementaire des provinces ainsi que les conditions économiques globales qu'elles contribuent à créer exercent une influence importante sur les décisions d'investissement et la création d'emplois. Étant donné les nouvelles réalités économiques, il est particulièrement important que les différents paliers de gouvernement coordonnent leurs politiques budgétaire et économique afin d'améliorer la compétitivité du Canada. Le gouvernement fédéral se propose d'agir dans un certain nombre de domaines à cette fin. Ces initiatives permettront de promouvoir des activités économiques productives au Canada à long terme et stimuleront l'investissement à court terme de manière à accélérer la reprise.

Il serait souhaitable que les autorités provinciales étudient la façon dont elles pourraient renforcer ces initiatives et en tirer partie.

Les provinces devraient également envisager sérieusement l'harmonisation de leurs systèmes de taxe de vente avec la TPS. Non seulement cela réduirait sensiblement les coûts d'observation, mais il en résulterait une amélioration de la compétitivité des entreprises canadiennes. En éliminant les taxes de vente provinciales sur les intrants utilisés par les entreprises, l'harmonisation réduirait le coût du capital d'environ 3 pour cent au Canada – en plus de la réduction de 4 pour cent due au remplacement de l'ancienne taxe de vente fédérale par la TPS.

D. AUTRES MESURES FISCALES

COMPAGNIES D'ASSURANCE-VIE

Contexte

Les compagnies d'assurance-vie sont assujetties à l'impôt sur le revenu des sociétés depuis 1969. Nombre des règles qui servent à déterminer le revenu tiré de l'exploitation d'une entreprise d'assurance, aux fins de l'impôt canadien sur le revenu, sont complexes et propres à cette industrie. Ces règles portent généralement sur les calculs des réserves des compagnies d'assurance-vie et du revenu brut de placements des compagnies multinationales d'assurance-vie résidant au Canada et des compagnies d'assurance-vie non résidantes. Ces règles spéciales ont été conçues afin de tenir compte du caractère bien particulier de l'industrie et d'inclure dans l'assiette de l'impôt uniquement les revenus d'assurance d'origine canadienne. Toutes les autres multinationales canadiennes qui sont actives à l'étranger par l'intermédiaire de succursales sont imposées sur leur revenu de toutes provenances.

Fiscalité de l'assurance-vie au Canada

Depuis 1969, les compagnies d'assurance-vie sont assujetties à l'impôt sur les bénéfices non répartis aux assurés.

En 1969, les compagnies d'assurance-vie étaient imposées de diverses manières à l'étranger: certains pays imposaient des taxes sur les primes, d'autres appliquaient un impôt uniquement sur les revenus nets de placements et d'autres encore, sur les bénéfices de souscription à un taux préférentiel. C'est pourquoi le gouvernement avait décidé à l'époque d'exempter le revenu correspondant aux activités des succursales étrangères de l'impôt canadien sur le revenu.

Ce régime fiscal était (et continue d'être) propre à l'industrie de l'assurance-vie. Toutes les autres multinationales canadiennes qui opèrent à l'étranger par l'entremise de succursales étaient (et sont toujours) imposées en fonction de leur revenu de toutes provenances.

Le régime fiscal appliqué dans les autres pays où les compagnies canadiennes d'assurance-vie sont présentes a considérablement évolué depuis 1969. La tendance, dans bien des pays, consiste à imposer les bénéfices générés par les compagnies d'assurance-vie de la même façon que ceux des autres institutions financières. C'est notamment le cas aux États-Unis, où les entreprises canadiennes d'assurance-vie mènent 80 pour cent de leurs activités étrangères.

Afin de rendre les règles fiscales plus efficaces, un certain nombre de changements importants leur ont été apportés depuis 1969. D'autres modifications ont été adoptées dans le cadre de la Réforme fiscale de 1987. L'un des principaux objectifs de cette réforme était de prélever des impôts directs équitables auprès des différentes institutions financières qui se faisaient concurrence. Dans le cas des compagnies d'assurance, des changements visaient à limiter le montant des réserves déductibles et amélioraient la mesure des revenus bruts de placements, aux fins de l'impôt.

Ces modifications, qui visaient à corriger des lacunes sérieuses, ont été instaurées après une consultation approfondie de l'industrie de l'assurance-vie. Le gouvernement avait annoncé à l'époque qu'il envisageait d'autres changements dans le domaine de la déductibilité des réserves pour polices, après l'examen des calculs de réserves entrepris par le Bureau du surintendant des institutions financières, en consultation avec les milieux comptable et actuariel.

Malgré ces mesures, les impôts sur le revenu prélevés dans cette industrie restent peu élevés. En fait, la plupart des grandes compagnies multinationales d'assurance-vie résidant au Canada n'ont guère ou pas du tout payé d'impôts directs depuis 1969. Le produit des impôts directs est faible dans cette industrie bien que cette dernière ait déclaré des bénéfices nets (avant impôts directs) de $1.0 à $1.3 milliard par année sur ses activités au Canada au cours de la période allant de 1987 à 1990.

Afin de s'assurer que l'industrie de l'assurance-vie paie sa juste part d'impôt, le budget de 1990 a annoncé que l'impôt sur le capital des institutions financières, l'impôt de la Partie VI, serait étendu aux grandes compagnies d'assurance-vie. Ce changement a permis d'accroître les recettes fiscales prélevées dans cette industrie. Toutefois, de nouvelles mesures seront nécessaires si l'on veut que le régime d'impôt direct produise des recettes proportionnées aux bénéfices déclarés chaque année par cette industrie.

Impôt de la Partie VI

L'impôt de la Partie VI, qui touche le capital des institutions financières, s'applique d'abord aux banques, sociétés du fiducie et aux compagnies d'assurance-vie dont le capital financier dépasse $200 million.

L'impôt sur le capital avait été appliqué initialement aux banques et aux sociétés de fiducie dans le cadre de la réforme fiscale, parce qu'on s'attendait à ce que certaines institutions financières ne paient pas d'impôt direct jusqu'à ce que leur portefeuille d'instruments de financement après impôt vienne à échéance. Étant donné que l'impôt sur le capital est entièrement imputable à l'impôt sur le revenu, des paiements d'impôt ont en fait été reportés aux premières années de la réforme fiscale.

Cet impôt a été étendu aux grandes compagnies d'assurance-vie en 1990.

Mesures proposées

Le gouvernement est en voie de réexaminer, de concert avec l'industrie, la fiscalité des compagnies d'assurance-vie afin de s'assurer que ces dernières paient leur juste part de l'impôt fédéral.

L'industrie de l'assurance-vie convient que le régime fiscal actuel ne produit pas des recettes suffisantes. Les activités des compagnies d'assurance-vie ont sensiblement évolué depuis l'élaboration des règles fiscales en 1968 (voir l'encadré). Les compagnies d'assurance-vie concurrencent de plus en plus les autres institutions financières sur le marché.

Évolution de l'industrie de l'assurance-vie au Canada

La vente d'assurance-vie par des compagnies actives au Canada remonte à une date antérieure à la Confédération. Pour de nombreux Canadiens, l'assurance-vie constituait non seulement une protection, mais aussi une forme d'épargne.

En 1969, environ 65 pour cent du passif des compagnies d'assurance étaient constitués par l'assurance temporaire et l'assurance-vie entière de type classique.

Aujourd'hui, par contre, environ 80 pour cent du passif des compagnies d'assurance sont constitués par des rentes qui, dans de nombreux cas, s'apparentent aux certificats de placement garantis offerts par d'autres institutions financières.

Les compagnies d'assurance-vie ont accaparé environ 20 pour cent du marché des REER au Canada. Elles ont également élargi la gamme de services financiers offerts à leur clientèle en acquérant des sociétés de fiducie. La concurrence s'accroît rapidement entre institutions financières.

Le gouvernement a entamé des discussions avec l'industrie afin de trouver des solutions. Ces discussions ont permis de faire ressortir les principaux problèmes auxquels le système actuel donne lieu. Au cours des quelque prochains mois, le gouvernement élaborera des propositions précises visant à faire payer aux compagnies d'assurance-vie des impôts appropriés à court terme et à long terme. D'après ces propositions, les compagnies d'assurance-vie devraient payer $55 millions d'impôts fédéraux en plus au cours de l'exercice 1992-93 et $75 millions au cours de l'exercice 1993-94.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
55	75	85	95	105	415

MODIFICATION FISCALE TOUCHANT L'ÉTHANOL ET LE MÉTHANOL UTILISÉS COMME CARBURANTS

Les taxes fédérales d'accise sur les carburants ne s'appliquent pas actuellement à l'éthanol ni au méthanol, lorsque ces produits constituent les principales composantes d'un carburant. De même, ces droits ne s'appliquent pas au propane et au gaz naturel comprimé (GNC) utilisés comme carburants. Toutefois, la taxe d'accise sur l'essence et le carburant d'aviation s'applique entièrement aux carburants qui comprennent une faible proportion d'éthanol ou de méthanol, mais dont l'essence est la principale composante.

Le budget propose d'éliminer la taxe d'accise sur l'éthanol et le méthanol faisant partie de carburants mélangés qui sont composés principalement d'essence, à compter du 1er avril 1992. Ce changement se traduira par une réduction de taxe de 8.5 cents le litre d'éthanol

produit à partir de biomasse et utilisé dans des carburants s'apparentant à l'essence. Cette mesure se chiffrera à environ $25 millions sur cinq ans.

Le but de cette mesure est de stimuler le développement et l'utilisation au Canada d'éthanol et de méthanol fabriqués à partir de matières renouvelables. Les carburants à base d'éthanol tirés de la biomasse présentent un certain nombre d'avantages importants sur le plan de l'environnement. Par exemple, ils produisent moins de monoxyde de carbone que l'essence. Ils peuvent également contribuer à réduire les émissions de dioxyde de carbone, l'un des gaz à effet de serre.

Incidence sur les recettes

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Total sur 5 ans
		(millions de dollars)			
–1.8	–2.6	–3.5	–7.7	–8.8	–24.4

AVIS DE MOTION DES VOIES ET MOYENS VISANT À MODIFIER LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Il y a lieu de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour prévoir entre autres choses ce qui suit:

Programme de financement de la petite entreprise

(1) Les articles 15.1 et 15.2 de la Loi concernant les obligations pour le développement de la petite entreprise et les obligations pour la petite entreprise s'appliqueront aux créances émises dans des situations de difficultés financières après le 25 février 1992 et avant 1993.

Transformations pour adapter un bâtiment aux besoins des personnes handicapées

(2) Viendront s'ajouter aux coûts déductibles engagés en vue d'effectuer des transformations admissibles pour adapter le bâtiment d'un contribuable aux besoins des personnes handicapées les coûts engagés après le 25 février 1992 en vue d'installer ou d'acquérir, au bénéfice des handicapés visuels ou auditifs, des indicateurs de position de cabine d'ascenseur, des alarmes-incendie visuelles, des dispositifs téléphoniques, des appareils d'écoute pour les réunions de groupe et des accessoires informatiques (logiciels et matériel) à l'usage des personnes handicapées.

Frais de garde d'enfants

(3) Pour les années d'imposition 1992 et suivantes, le maximum déductible par enfant admissible au titre des frais de garde d'enfants sera majoré de 1 000 $.

Exemption pour gains en capital

(4) L'exemption de 100 000 $, à vie, pour gains en capital applicable au gain en capital imposable qu'un particulier réalise lors de la disposition après février 1992 d'un bien non admissible sera limitée au produit de la multiplication de ce gain par le rapport entre:

a) d'une part, le nombre de mois après 1971 et avant mars 1992 au cours desquels le particulier a été propriétaire du bien depuis qu'il l'a acquis pour la dernière fois;

b) d'autre part, le nombre de mois après 1971 au cours desquels le particulier a été propriétaire du bien depuis qu'il l'a acquis pour la dernière fois.

Pour l'application du présent article et de l'article 6, sont des biens non admissibles d'une personne:

c) les biens immeubles, sauf les biens agricoles admissibles et les biens qui, tout au long des 24 mois précédant leur disposition, étaient la propriété de la personne ou de son conjoint et étaient utilisés principalement dans le cadre d'une entreprise exploitée activement par la personne, son conjoint, son enfant, son père ou sa mère ou par une entité – corporation, société ou fiducie – dont des actions ou des participations qui représentent la totalité, ou presque, de la juste valeur marchande de l'ensemble des actions ou des participations de l'entité appartiennent à des personnes visées au présent alinéa;

d) les actions du capital-actions d'une corporation (sauf les actions admissibles de petite entreprise et les actions de corporations agricoles familiales) dont la juste valeur marchande provient principalement de biens non admissibles;

e) les participations dans les sociétés (sauf les sociétés agricoles familiales) ou dans les fiducies, dont la juste valeur marchande provient principalement de biens non admissibles;

f) les droits ou les options afférents à des biens visés aux alinéas c), d) ou e).

(5) Pour les années d'imposition 1992 et suivantes, la perte nette cumulative sur placement d'un particulier sera réduite des gains en capital imposables nets ne donnant pas droit à l'exemption pour gains en capital.

(6) L'exemption de 100 000 $, à vie, pour gains en capital applicable soit aux dividendes sur les gains en capital versés à un particulier par une corporation de placement, une corporation de placements hypothécaires ou une corporation de fonds mutuels, soit aux gains en capital attribués à un particulier par une fiducie de fonds mutuels, relativement à un gain en capital réalisé par semblable corporation ou fiducie lors de la disposition après février 1992 d'un bien non admissible, sera limitée au produit de la multiplication du gain par le rapport entre le nombre de mois avant mars 1992 et après 1971 au cours desquels le bien a été la propriété de la corporation ou de la fiducie depuis qu'elles l'ont acquis pour la dernière fois et le nombre de mois après 1971 au cours desquels elles ont été propriétaires du bien.

Frais médicaux

(7) Pour les années d'imposition 1992 et suivantes, seront ajoutés à la liste des frais médicaux qui donnent droit au crédit d'impôt pour frais médicaux le coût des dispositifs de signalisation visuelle ou vibratoire à l'usage des handicapés auditifs ainsi que les frais des programmes de rééducation conçus pour pallier la perte de la parole de l'ouïe, y compris les cours de lecture labiale et de langage gestuel.

Crédit d'impôt pour études

(8) Pour les années d'imposition 1992 et suivantes, le montant mensuel qui sert au calcul du crédit d'impôt pour études passera de 60 $ à 80 $. En outre, viendront s'ajouter aux personnes qui ont droit à ce crédit les étudiants à temps partiel d'un établissement d'enseignement postsecondaire admissible qui ont droit au crédit d'impôt pour invalidité ou qui ne peuvent s'inscrire à temps plein du seul fait qu'ils ont une déficience mentale ou physique, selon l'attestation d'un médecin en titre délivrée sur formulaire prescrit.

Transfert des crédits d'impôt pour frais de scolarité et pour études

(9) Pour les années d'imposition 1992 et suivantes, le maximum transférable par un étudiant à son conjoint ou à la personne qui assume ses frais d'entretien au titre des crédits d'impôt pour frais de scolarité et pour études passera de 600 $ à 680 $.

Prestation fiscale pour enfants

(10) Pour les années d'imposition 1993 et suivantes, les dispositions de la Loi concernant l'imposition et le remboursement des allocations familiales et l'octroi du crédit d'impôt pour enfants remboursable et du crédit non remboursable pour enfants de moins de 18 ans seront abrogées et remplacées par une seule prestation fiscale pour enfants payable mensuellement aux particuliers admissibles, conformément aux propositions énoncées dans les Documents budgétaires déposés à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 25 février 1992.

Taux d'imposition des bénéfices de fabrication et de transformation

(11) Le taux de base de l'impôt fédéral des corporations, après l'abattement provincial de 10 %, qui est payable sur les bénéfices de fabrication et de transformation au Canada (sauf les bénéfices donnant droit à la déduction accordée aux petites entreprises) sera réduit à 22 % à compter du 1er janvier 1993 et à 21 % à compter du 1er janvier 1994. Ces changements de taux seront calculés au prorata pour les années d'imposition chevauchant ces dates.

Corporations de capital de risque de travailleurs

(12) Les dispositions concernant les corporations de capital de risque de travailleurs seront modifiées comme suit pour les années d'imposition 1992 et suivantes:

a) le crédit d'impôt maximal de 700 $ passera à 1 000 $ pour les placements effectués dans les corporations nationales et provinciales de capital de risque de travailleurs;

b) le plafond de la valeur de l'actif des entreprises admissibles passera de 35 000 000 $ à 50 000 000 $ de l'actif total;

c) la définition de «centrale syndicale nationale» sera modifiée de façon à comprendre un syndicat unique qui représente des employés dans au moins deux provinces.

Revenu gagné

(13) La pension pour invalidité qu'un particulier reçoit après 1990 dans le cadre du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec sera incluse dans le revenu gagné aux fins du calcul du montant déductible au titre des cotisations versées à un régime enregistré d'épargne-retraite.

Régime d'accession à la propriété

(14) Les particuliers auront le droit de retirer des fonds de leurs régimes enregistrés d'épargne-retraite après le 25 février 1992 et avant le 2 mars 1993 en vue d'acquérir une habitation, conformément aux règles énoncées dans l'avant-projet de modification de la Loi concernant le Régime d'accession à la propriété, déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 25 février 1992.

FERR à vie

(15) Pour les années d'imposition 1992 et suivantes, les dispositions concernant les fonds enregistrés de revenu de retraite seront modifiées afin de permettre au rentier de recevoir des paiements à vie. Le minimum à retirer de ces fonds sera rajusté en conséquence.

Plafonds de cotisation aux régimes de retraite

(16) Pour l'application des règles concernant les régimes de pension agréés, les régimes de participation différée aux bénéfices et les régimes enregistrés d'épargne-retraite, le plafond des cotisations déterminées s'établira comme suit pour les années ci après:

a) 1992: 12 500 $;

b) 1993: 13 500 $;

c) 1994: 14 500 $;

d) 1995: 15 500 $;

e) années subséquentes: 15 500 $ par année, indexés sur la hausse du salaire moyen pour l'ensemble des industries au Canada.

Intérêts sur les remboursements d'impôt

(17) Nul intérêt ne sera payable à un particulier sur un paiement en trop d'impôt afférent à une déclaration d'impôt produite après 1992 pour la période qui prend fin 45 jours après le dernier en date du jour où la déclaration doit être produite et du jour où elle est effectivement produite.

Surtaxe des particuliers

(18) La surtaxe générale des particuliers prévue à l'alinéa 180.1(1)a) de la Loi sera ramenée de 5 % à 4,5 % pour l'année d'imposition 1992 et à 3 % pour les années d'imposition subséquentes.

Conjoint de fait

(19) Pour l'application des dispositions de la Loi après 1992, deux particuliers de sexe opposé seront chacun considérés comme le conjoint de l'autre s'ils cohabitent en union conjugale depuis douze mois sans interruption ou s'ils cohabitent en union conjugale et sont les parents du même enfant.

AVIS DE MOTION DES VOIES ET MOYENS VISANT À MODIFIER LA LOI SUR LA TAXE D'ACCISE

Il y a lieu de modifier la *Loi sur la taxe d'accise* pour prévoir entre autres choses ce qui suit:

1. Lorsque de l'essence ou de l'essence d'aviation est mélangée à de l'alcool pour produire un mélange alcool-essence ou alcool-essence d'aviation contenant au moins 1,35% d'alcool par volume, la taxe d'accise imposée sur l'essence ou l'essence d'aviation ne s'appliquera pas à la partie du mélange que représente le pourcentage par volume d'alcool dans le mélange.

2. Pour l'application de tout texte législatif fondé sur l'article 1 de la présente motion, le terme «alcool» s'entendra notamment de l'éthanol et du méthanol produits à partir de la biomasse ou de ressources renouvelables. En seront exclus l'éthanol et le méthanol produits à partir du pétrole, du gaz naturel ou du charbon.

3. Tout texte législatif fondé sur la présente motion entrera en vigueur le 1er avril 1992.